



UNIVERSIDADE
ESTADUAL de LONDRINA

ELIANE BARBOSA SANTOS PAGANI

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM
LONDRINA/PR:
RESIDENCIAL VISTA BELA COMO PROCESSO
(DES)(RE)TERRITORIALIZANTE**

ELIANE BARBOSA SANTOS PAGANI

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM
LONDRINA/PR:
RESIDENCIAL VISTA BELA COMO PROCESSO
(DES)(RE)TERRITORIALIZANTE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Jolinda de Moraes Alves.

Londrina
2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

P129p Pagani, Eliane Barbosa Santos.
Programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina/PR : Residencial Vista Bela como processo (des)(re)territorializante/ Eliane Barbosa Santos Pagani. - Londrina, 2016. 177 f.: il.

Orientador: Jolinda de Moraes Alves.
Dissertação (Mestrado 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, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Programa Minha Casa, Minha Vida (Brasil) - Teses. 2. Serviço social - Teses. 3. Política habitacional - Londrina (PR) - Teses. 4. Segregação urbana - Londrina (PR) - Teses. 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.

CDU 361.21

ELIANE BARBOSA SANTOS PAGANI

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM LONDRINA/PR:
RESIDENCIAL VISTA BELA COMO PROCESSO
(DES)(RE)TERRITORIALIZANTE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Jolinda de Moraes
Alves
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Rosangela Dias Oliveira da Paz
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
PUC/SP

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

Londrina, 13 de Junho de 2016.

Dedico este trabalho à minha filha Mariana e minha mãe Maria pelo apoio incondicional.

AGRADECIMENTO (S)

A construção do conhecimento só é possível na relação com o outro. Deste modo, agradeço àqueles que contribuíram para a consolidação deste trabalho e foram fundamentais no processo de elaboração desta pesquisa.

À minha família pela compreensão e apoio necessário durante minhas ausências para que pudesse dedicar horas aos estudos. Aos meus pais, filha, esposo, irmão e amigos que acreditaram e me incentivaram a persistir para ingressar no programa.

Aos colegas Clarice Junges, Valdir Anhucci, Paulo Aragão, Tatiana Stechi que por vezes discutiram comigo o objeto desta pesquisa e incentivaram o ingresso no programa.

Este trabalho seria inviabilizado sem o diálogo crítico com colegas e professores do Departamento de Serviço Social e Geografia, sem a participação em grupos de estudos e em eventos científicos.

Dentre os professores do Departamento de Serviço Social agradeço primeiramente à Professora Doutora Jolinda de Moraes Alves, orientadora desta pesquisa, pelas orientações, respeito e liberdade para conduzir a pesquisa. Também agradeço aos professores com quem cursei as disciplinas que ao longo do curso o conteúdo das aulas contribuiu com a delimitação e fundamentação do objeto, em especial as professoras Silvia Alapanian e Sandra Lourenço que ministraram respectivamente as disciplinas: Política Social: fundamentos e história; e Fundamentos, Formação e Trabalho Profissional: Pesquisa e Produção de Conhecimento.

Também agradeço a todos os professores, alunos de graduação e pós graduação e profissionais com quem convivi no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão de Políticas Sociais do Programa de Pós-graduação, do Projeto de Pesquisa “A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais” - Casadinho/Procad pelos debates dos temas que me auxiliaram na construção da pesquisa.

Aqui registro especial reconhecimento pelas reflexões apontadas pelas professoras Maria Luiza Amaral Rizzotti sobre política e gestão e a querida professora Márcia Pastor pelo rigor teórico que sempre demonstrou nas considerações e apontamentos realizados.

Ao professor Nilson Cesar Fraga, do departamento de geografia, que gentilmente acolheu esta agregada em sua disciplina de Território, Conflito e Geografia. Uma experiência inovadora sobre conceitos de território, desterritorialização e reterritorialização que promoveu um encantamento pela geopolítica. E ainda, nos presenteando com a experiência de campo no Contestado Catarinense, região cujas famílias ainda hoje vivem o legado da expropriação de sua terra, com uma turma alegre e produtora.

Agradeço, carinhosamente, ao professor Ariovaldo Santos por compartilhar seu tempo e conhecimento, pelas inúmeras vezes que por meio de um diálogo crítico e franco apontou minhas imprecisões teóricas indicando caminhos de superação, sempre paciente e atencioso.

E especialmente agradeço a professora Sandra Cordeiro, referência no estudo sobre a política urbana e habitacional, companheira de estudo, pesquisa, produção de artigos, eventos científicos, pelos ensinamentos e generosidade com uma iniciante neste tema.

Aos profissionais que tive oportunidade de trabalhar, aprender e dividir preocupações, alguns deles pelas contribuições com o grupo focal, riquíssimo material para a pesquisa.

Morar na periferia é se condenar duas vezes à pobreza. À pobreza gerada pelo modelo econômico, segmentador do mercado de trabalho e das classes sociais, superpõe-se a pobreza gerada pelo modelo territorial. Este, afinal, determina quem deve ser mais ou menos pobre somente por morar neste ou naquele lugar. Onde os bens sociais existem apenas na forma mercantil, reduz-se o número dos que potencialmente lhes têm acesso, os quais se tornam ainda mais pobres por terem de pagar o que, em condições democráticas normais, teria de lhe ser entregue gratuitamente pelo poder público. (SANTOS, 1998, p. 115).

PAGANI, Eliane Barbosa Santos. **O Programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina/PR: Residencial Vista Bela como processo (des)(re)territorializante.** 2016. 177 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar as contradições resultantes da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina/PR- Residencial Vista Bela, demonstrando que a Política de Habitação de Interesse Social, em Londrina/PR, ao mesmo tempo em que anuncia a função precípua de atender ao direito à moradia digna para a população de baixa renda, tem favorecido a acumulação capitalista, intensificando a diferenciação social no espaço urbano que resulta na segregação socioespacial dos seus beneficiários. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, fundamentada em revisão bibliográfica e pesquisa documental, que utiliza como fontes de dados: legislação nacional e municipal, jornais locais, registros e relatórios organizacionais da COHAB/LD, bem como os relatórios dos grupos focais realizados pela pesquisa "A lógica territorial na gestão das políticas sociais em Londrina/PR." A pesquisa documental foi complementada pela observação participante (sendo a autora funcionária da Secretaria Municipal de Assistência Social/CRAS Norte A, o qual atende o Residencial Vista Bela). Como resultado da investigação apresenta as formas de intervenção pública no espaço urbano de Londrina/PR, seus impactos no aquecimento do setor imobiliário que aporta como principal consequência a maior segmentação do espaço em termos de segregação socioespacial, conclui-se que o Residencial Vista Bela muito embora tenha garantido o acesso à moradia para aproximadamente 9 mil pessoas, efetivou-se por meio de um processo de desterritorialização de famílias advindas de todas as regiões da cidade, reunidas em um mesmo território que não apresenta as condições satisfatórias de sobrevivência digna, com ausência dos serviços básicos como saúde, educação, transporte e segurança pública, transformando o direito à moradia em uma mercadoria. Como consequência os moradores do Residencial Vista Bela, constituído por 2712 unidades habitacionais verticais e horizontais, sendo 1440 apartamentos e 1272 casas, construído nas franjas da cidade, área anteriormente destinado a produção agrícola, vivem atualmente um processo de reterritorialização, aprendendo a conviver com as incertezas e violência e se organizando pela reivindicação de serviços públicos básicos e pelo direito à cidade.

Palavras-chave: Política de Habitação de Interesse Social. Segregação Socioespacial. Des (re) territorialização.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos. **The Minha Casa, Minha Vida in Londrina / PR: Residential Bela Vista as an (un) (re) territorializing.** 2016. 177 p. Dissertation (Master's Degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

ABSTRACT

This work aims to analyze the contradictions arising from the implementation of the Minha Casa, Minha Vida in Londrina / PR- Residential Bela Vista, demonstrating that the Housing Policy of Social Interest in Londrina / PR, while advertising primary function of serving the right to decent housing for low-income population has favored capitalist accumulation, increasing social differentiation in urban areas resulting in socio-spatial segregation of its beneficiaries. This is a qualitative research of exploratory nature, based on literature review and documentary research, which uses as data sources: national and local legislation, local newspapers, organizational records and reports COHAB / LD as well as reports from focus groups conducted the survey "the territorial logic in the management of social policies in Londrina / PR." the documentary research was complemented by participant observation (being the official author of the Municipal social Welfare / CRAS Norte, which covers the Residential Vista Bela) . as a result of research shows the forms of public intervention in the urban area of Londrina / PR, its impact on the real estate heating that brings as main consequence the greater segmentation of space in terms of socio-spatial segregation, it is concluded that the residential Vista Bela although it has access to housing for about 9,000 people, effected by means of a family of dispossession process arising from all regions of the city, gathered in the same territory that does not have the favorable conditions of dignified survival with absence of basic services such as health, education, transportation and public safety, making the right to housing into a commodity. As a result the residents of Residencial Vista Bela consisting of 2712 vertical and horizontal housing units, 1440 apartments and 1272 houses, built on the fringes of the city, area previously intended for agricultural production, currently live a repossession process, learning to live with uncertainty and violence and organizing the basic public services and claim the right to the city.

Keywords: Housing Policy of Social Interest. Socio-Spatial Segregation. Des (re) territorialization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Projeto Básico Sítio Urbano Londrina.....	111
Figura 2 – Áreas de ZEIS e vazios urbanos na região norte	123
Figura 3 – Mapa de procedência das famílias	136
Figura 4 – Vista geral do Residencial Vista Bela	140
Figura 5 – Tipologias habitacionais do Residencial Vista Bela.....	142
Figura 6 – Distância entre Residencial Vista Bela e área central	145
Figura 7 – Mapa do Residencial Vista Bela e equipamentos.....	150

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALIA	Associação Londrinense Interdisciplinar de AIDS
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CEF	Caixa Econômica Federal
CEI	Centro de Educação Infantil
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMHL	Conselho Municipal de Habitação de Londrina
CMTU	Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização
COHAB	Companhia de Habitação
COHAB-LD	Companhia de Habitação de Londrina
COHAPAR	Companhia Paranaense de Habitação
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
CURA	Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHAB	Fundo Garantidor de Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
HBB	Programa Habitar Brasil - BID
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões Industriários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPESPAR	Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MBES	Ministério da Habitação e Bem Estar Social
MCIDADES	Ministérios das Cidades
OGU	Orçamento Geral da União

ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	Política Nacional de Habitação
RML	Região Metropolitana de Londrina
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SECOVI/PR	Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
UBS	Unidade Básica de Saúde
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14	
1	CONTRADIÇÕES ENTRE A MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA URBANA E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL - PROCESSO DE DESRETERITORIALIZAÇÃO.....	22
1.1	CIDADES CAPITALISTAS E A MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA URBANA	22
1.2	A QUESTÃO DA HABITAÇÃO COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL - CONTRADIÇÕES QUE PERMEIAM O ESPAÇO URBANO.....	30
1.3	O PAPEL DO ESTADO CAPITALISTA NA GESTÃO DAS CIDADES NO BRASIL.....	42
1.4	GESTÃO DE CIDADES NO BRASIL - RELEVÂNCIA DA LÓGICA TERRITORIAL	50
1.5	TERRITÓRIO E (DES) (RE) TERRITORIALIZAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL.....	58
2	A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL - PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E SEUS IMPACTOS NO SETOR IMOBILIÁRIO.....	64
2.1	O ESTADO CAPITALISTA E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	65
2.2	TRAJETÓRIA DA POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO NO BRASIL.....	76
2.3	MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO BRASILEIRA	78
2.3.1	<i>Fundação Casa Popular - FCP.....</i>	<i>79</i>
2.3.2	<i>Banco Nacional de Habitação - BNH.....</i>	<i>86</i>
2.3.3	<i>Programa Minha Casa, Minha Vida - rupturas e continuidades na Política de Habitação de Interesse Social</i>	<i>91</i>
2.4	A CONTRADIÇÃO DO PMCMV E SEUS IMPACTOS NO SETOR IMOBILIÁRIO	101
3	PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM LONDRINA – PROCESSO DESRETERORIZANTE NO RESIDENCIAL VISTA BELA	108
3.1	FORMAÇÃO SOCIOTERRITORIAL DE LONDRINA E SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL.....	108

3.2	LONDRINA E REGIÃO METROPOLITANA - ENFRENTAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL	117
3.3	EGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA EM LONDRINA	124
3.4	PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PMCMV EM LONDRINA - RESIDENCIAL VISTA BELA.....	133
3.5	RESIDENCIAL VISTA BELA: PROCESSO (DES) (RE) TERRITORIALIZANTE.....	146
	CONCLUSÃO	159
	REFERÊNCIAS.....	165
	ANEXOS	177

INTRODUÇÃO

Apesar da aprovação de importantes instrumentos normativos sobre a política urbana é comum as grandes cidades brasileiras apresentarem uma paisagem formada por áreas nobres, repletas de arranha céus, servidas de infraestrutura e equipamentos urbanos e, na maioria das vezes, em áreas opostas e distantes, as periferias formadas por bairros populares, habitações precárias e irregulares, carentes de infraestrutura e equipamentos. Esta segmentação do espaço permite detectar em nível mais imediato que ele é ocupado diferencialmente por critérios que não se encontram determinados pelas vontades individuais. É a partir desta percepção imediata que se constrói as possibilidades de investigação do espaço como aquele que condensa e exprime contradições sociais.

O principal marco legal para a gestão das cidades é o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Ou seja, a norma legal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Esse marco legal de caráter federal é o referencial para a ocupação do território dentro do princípio de cidadania e construção de cidades justas e igualitárias. Neste sentido, o Estatuto da Cidade é parâmetro para se pensar também o processo de urbanização recente em Londrina, cidade que passou nos últimos anos por fortes mudanças, com a proliferação, de um lado, de grandes condomínios residenciais e, de outro, de imensos núcleos habitacionais distantes das regiões mais centrais do município.

Deste modo, compreende-se que a ocupação diferenciada da terra urbana está diretamente ligada ao processo de acumulação capitalista que promove a distribuição desigual da riqueza produzida na cidade, resultando em respostas desiguais às demandas da população de baixa renda¹ no que concerne a habitação.

Importa destacar que o direito à moradia transcende o direito de propriedade, isto significa reconhecer a necessidade do direito de proteção que a moradia oferece e não o direito de posse. Deste modo, programas de construção de casa própria podem ser considerados uma modalidade de operacionalização da

¹ O conceito de população de baixa renda será utilizado para se referir ao público com renda até 03 salários mínimos, que constitui público majoritário e prioritário da política habitacional de interesse social. (PNH, 2004).

política habitacional, mas não representam a totalidade da política que deve ofertar também outras modalidades de acesso à moradia além de financiamento para aquisição da casa própria. Em Londrina o PMCMV encontrou ampla acolhida pelo poder público municipal, empresários e, inclusive pelos mandatários da política de habitação de interesse social. Um dos exemplos e que constitui o foco deste estudo é o Residencial Vista Bela, que foi considerado o maior empreendimento do programa no município e no país, na ocasião de seu lançamento, cuja implementação em 2011 contemplou a construção de 2712 unidades habitacionais sem o aparato das políticas públicas.

A importância do Vista Bela como *locus* empírico para a pesquisa, contudo, não está em sua dimensão quantitativa e sim no fato de que através dele foi possível investigar e compreender as formas de intervenção do poder público municipal de Londrina/PR, focalizando a ação do Estado por meio das políticas habitacionais de interesse social e suas relações com o processo de urbanização característico das cidades capitalistas.

O Residencial Vista Bela é composto por 2712 unidades habitacionais verticais e horizontais, sendo 1440 apartamentos e 1272 casas, construído nas franjas da cidade, área anteriormente destinado a produção agrícola. Sua construção foi fracionada entre três construtoras locais que construíram o empreendimento gradativamente e realizaram a entrega das unidades habitacionais em dez etapas. As famílias contempladas com as unidades habitacionais são provenientes de diferentes regiões da cidade, fato que demonstrou que o empreendimento supramencionado não respeitou o princípio da territorialidade no seu processo de gestão, ao concentrar um empreendimento de tal dimensão na região norte da cidade, ao mesmo tempo que dispunha de outras opções de áreas para a construção de moradia. Como ocorreu com a região leste, área anteriormente prevista para construção de habitação de interesse social, devido à especulação imobiliária, foi destinada à construção do Complexo Marco Zero, empreendimento empresarial com aporte do poder público municipal e de onde foram removidas 556 famílias que residiam em bairros do entorno e em uma ocupação irregular para o Residencial Vista Bela.

Deste modo, observa-se como o poder público municipal é fundamental na implementação do PMCMV nos municípios. Mediante sua ação cumpre o papel de contemplar demandas da acumulação capitalista de modo que o

atendimento às necessidades da população de baixa renda aparece como desdobramento necessário.

A política de habitação de interesse social prevê a realização do trabalho técnico social nos empreendimentos para a população de baixa renda. No município de Londrina esse trabalho é realizado por equipes tercerizadas por período determinado, cuja continuidade das ações desenvolvidas passa a ser conduzida pelas equipes técnicas de referências nas unidades de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)² nos respectivos territórios, uma vez que Londrina não possui uma secretaria municipal de habitação³.

O interesse pelo tema surgiu a partir da atuação como assistente social, na política de assistência social, em territórios com áreas e moradias irregulares localizadas no extremo norte da cidade. Atuando como técnica de referência nos territórios de abrangência do CRAS Norte B, posteriormente assumindo a coordenação dessa unidade, foi possibilitado a primeira experiência com trabalho técnico social da política de habitação à época Programa Habitar Brasil - BID (HBB) que contemplou famílias do Vale do Sol, Vale da Lua, Jardim dos Campos e Jardim Primavera. Posteriormente na unidade do CRAS Norte A foi possível acompanhar a implantação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social 2009 (FNHIS) que removeu famílias do Assentamento Nossa Senhora Aparecida, Ocupação Fundo de Vale Hilda Mandarinino e Ocupação Café Arábica atendidas pelo FNHIS 2009 em 2012 e o Residencial Vista Bela em 2011 empreendimento do PMCMV, que contemplou famílias de todas as regiões da cidade, não por acaso, todos na região norte do município.

A experiência demonstrou que, em todos os atendimentos às famílias inscritas nos programas habitacionais ficava cada vez mais evidente a expectativa de serem contempladas pelos programas e obter a casa própria. No entanto, a aproximação com o Residencial Vista Bela despertou a atenção pelas adversidades enfrentadas pelas famílias para "realizar o sonho da casa própria". As condições vivenciadas neste território nos levaram a questionar qual o planejamento

² Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal da política de assistência social, de base municipal, integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, responsável pela articulação destes serviços no seu território de abrangência, e uma atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção social.

³ Embora não seja o foco deste trabalho, entendemos a premência do município instituir uma Secretaria Municipal de Habitação que efetivamente responda pela gestão da política habitacional.

urbano de Londrina para a habitação de interesse social e os desdobramentos das transformações territoriais produzidas sobre o contingente de beneficiados e a cidade. Considerando o conjunto de diretrizes estabelecidos pelo programa que determinam que os projetos contratados estejam inseridos na malha urbana, o que implica que o local seja dotado de estrutura básica como água, energia elétrica, vias de acesso, esgotamento sanitário, além das políticas públicas essenciais para o cidadão como: transporte urbano, coleta de lixo, equipamentos sociais que fundam a vida urbana - escolas, unidade de saúde e etc. Deste modo, construíram-se as questões da pesquisa: a desterritorialização por meio da remoção das famílias de diferentes áreas da cidade para um local distante, sem infraestrutura e serviços, o que tornou mais difícil as condições de vida dessas famílias, sobretudo se considerado que em algumas circunstâncias foram forçadas a abandonar suas casas que embora localizadas na irregularidade situavam-se nas proximidades do centro urbano, dos serviços e equipamentos públicos. Dela decorre outra questão caracterizada como reterritorialização, ou seja, a necessidade das famílias contempladas com uma unidade habitacional no Residencial Vista Bela, em iniciarem um processo de reconstrução do território nessa nova localidade.

Assim, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as contradições resultantes da implementação do PMCMV em Londrina/PR-Residencial Vista Bela, demonstrando que a Política de Habitação de Interesse Social, em Londrina, ao mesmo tempo em que anuncia a função precípua de atender ao direito à moradia digna para a população de baixa renda, tem favorecido a acumulação capitalista, intensificando a diferenciação social no espaço urbano que resulta na segregação socioespacial⁴. Nesta lógica o acesso à moradia, transformado em direito pela política pública voltada àqueles de baixa renda, não escapa à sua adaptação à lógica da mercadoria, uma vez que tem se efetivado pela via do mercado.

Tal realidade complexa e abrangente instigou a presente pesquisa e alguns objetivos que a acompanham, tais como: apreender a questão da habitação

⁴ Alguns autores entendem que no plano teórico conceitual uma dupla grafia da palavra socioespacial (uma com hífen e outra sem hífen) permitiria explicar melhor a noção que se quer transmitir, ou seja, a grafia socioespacial se referiria somente ao espaço social [...] em contraste, sócio-espacial diria respeito às relações sociais e ao espaço, simultaneamente (levando em conta a articulação dialética entre ambos no contexto da totalidade social, mas preservando a individualidade de cada um). (VASCONCELOS; CORRÊA; PINTAUDI, 2016, p. 15). Este trabalho não utiliza a diferença na grafia socioespacial em observância as regras ortográficas, mas as citações aqui fazem referência ao conceito explícito no seu uso com hífen.

como uma expressão da questão social⁵ impulsionada por uma demanda da população a ser enfrentada pelo Estado; investigar o papel do Estado na produção de Habitação de Interesse Social em Londrina, a partir da análise do Residencial Vista Bela – PMCMV.

Analisar a intervenção do Estado sobre a estruturação do espaço urbano requer reconhecer que a dinâmica do capital tem impactos nas múltiplas dimensões da vida social, na política urbana e na luta dos trabalhadores, bem como suas relações com os processos de formação das cidades. Tal questão remete à defesa da função social da terra, a crítica da mercantilização das cidades e a intensificação da desigualdade social por meio de uma estrutura fundiária que concentra terra, renda e riqueza.

Neste estudo as obras de Marx (1980; 1998; 2001 e 2008), Engels (1953; 1982 e 1985), Harvey (1980; 1982 e 2005), Lefebvre (1972 e 1999) e Kowarick (1976 e 1993) formam a base teórica da análise, posto que fornecem elementos relativos ao desvelamento histórico-crítico da construção da cidade e das questões urbanas. Os autores demonstram como o desenvolvimento histórico do capitalismo em seu processo de industrialização impôs uma realidade nova à classe proletária, explicando como as grandes cidades, desde o século XIX, se tornaram fundamentais para a industrialização e concentração do capital. O conjunto das transformações, contudo, não suprimiram os problemas urbanos e a questão da habitação apontada pelos autores, se materializam nas grandes cidades contemporâneas, na forma de segregação e decomposição dos centros urbanos.

Isto posto, as obras de Azevedo e Andrade (1982), Bonduki (2004), Maricato (1997; 2003; 2011 e 2015) e Rolnik (1995; 2011; 2015a e 2015b) contribuem para elucidar como a política de habitação brasileira respondeu as demandas da classe trabalhadora por moradia e ao mesmo tempo atendeu ao processo de acumulação do capital. Entendendo que o processo de acumulação capitalista interfere na produção do espaço urbano conformando territórios diferenciados nas cidades são utilizadas fontes bibliográficas de teóricos da geografia com estudos sobre a urbanização desigual e a segregação socioespacial como Milton Santos (1996; 1998; 2000 e 2006) e com o propósito de aproximar o

⁵ O conceito de questão social será abordado no capítulo 1.

debate de território com o serviço social a pesquisa está fundamentada na obra de Koga (2005; 2009; 2011a e 2011b).

A presente pesquisa tem natureza qualitativa. Desse modo, como procedimento metodológico, além da revisão da literatura foi realizada pesquisa exploratória do tipo documental com o objetivo de identificar as diretrizes postas nos marcos regulatórios sobre o direito à moradia digna em paralelo com a execução da política habitacional de interesse social em Londrina. Para tanto, foi realizado o levantamento das fontes documentais oficiais e legislações como: Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), Lei de Uso e Ocupação do Solo, Relatórios da COHAB-LD, Estatuto da Cidade e Política Nacional de Habitação. A análise tem, também, como fontes jornais, registros e relatórios organizacionais para demonstrar em que medida ocorre a aplicabilidade das diretrizes dos marcos regulatórios na cidade de Londrina.

A pesquisa documental foi complementada por registro de diário de campo por meio de observação participante (como funcionária da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) - CRAS o qual atende o Residencial Vista Bela), que se constitui no "processo que o pesquisador se coloca como observador de uma situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica". (MINAYO, 2012, p. 70). Também foram analisados dados secundários extraídos em campo por meio de grupos focais realizados pela pesquisa "A lógica territorial na gestão das políticas sociais em Londrina" com os gestores dos serviços públicos de saúde, assistência social e educação, responsáveis pelo atendimento aos moradores do Vista Bela.⁶ O grupo focal é uma técnica de coleta de dados amplamente utilizada em pesquisas qualitativas e constitui-se na apresentação de questões a um grupo de pessoas que dialogam sobre um tema em particular, ao receberem estímulos apropriados para o debate. Com a figura de um pesquisador como mediador da atividade e de pesquisadores observadores que buscam captar a dinâmica do grupo, reações e posturas durante as falas, como forma de complementar o conteúdo apresentado pelos participantes. (RESSEL et al, 2008). Os sujeitos do grupo focal foram identificados como Sujeito G 13 grupo focal;

⁶ Esta dissertação é, também, resultado das reflexões no âmbito do Projeto de Pesquisa "A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais" financiado pelo MCTI/CNPq/MEC/Capes – Ação Transversal n.06/2011 – Casadinho/Procad entre a UEL e a PUC/SP. Essa metodologia do grupo focal foi aplicada em 2014 com grupos de gestores dos serviços públicos das políticas de Saúde, Assistência Social e Educação, como também com grupos de lideranças em três territórios diferenciados na cidade de Londrina/PR, sendo um deles o Residencial Vista Bela.

Sujeito G15 - grupo focal, e assim sucessivamente, com o propósito de preservar a identidade dos participantes.

A técnica utilizada para a análise dos dados coletados na pesquisa documental e relatório do grupo focal foi a análise de conteúdo que, segundo Gomes (2004) constitui-se nas etapas: ordenação dos dados; classificação dos dados; unidades de análise e enumeração das categorias; análise final.

Para apresentação dos resultados organizou-se o trabalho em três capítulos. O primeiro capítulo, de natureza introdutória, foi construído por meio de revisão bibliográfica visando contextualizar as contradições que perpassam a mercantilização da terra urbana e a efetivação da política nacional de habitação de interesse social na lógica capitalista. Neste capítulo, compreende-se o Estado como protagonista na gestão das cidades e das políticas sociais, entre elas a habitação. Deste modo, problematiza em que medida a perspectiva territorial é considerada na gestão da política habitacional, pois defendemos que o território transcende o espaço geográfico e abarca a dinâmica da própria cidade e da vida social. Assim, deve ser analisado a partir de um contexto histórico, em que as relações sociais conformam os territórios das cidades, permeado por relações de poder, dominação e controle e determinam as condições sociais de existência de seus habitantes.

O segundo capítulo tem o objetivo de demonstrar as modalidades de políticas habitacionais implantadas no Brasil como respostas do Estado para a demanda habitacional da classe trabalhadora. Deste modo, aborda a Fundação Casa Popular, em 1946, o Banco Nacional de Habitação, em 1964, e o PMCMV, em 2009, três iniciativas de cunho estatal e de abrangência em território nacional que anunciaram enfrentar o déficit habitacional, composto por quatro componentes: habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados. (FJP, 2013, p. 14).

As políticas habitacionais ao longo da sua trajetória apresentam como objetivo o enfrentamento do déficit habitacional, sobretudo da população de baixa renda, considerando este uma expressão da questão social. Tomando por referência a categoria mediação, trabalhada por Pontes (2002), entendemos que o déficit habitacional é uma expressão imediata da questão social sem construir o significado mediato da realidade concreta para intervir na perspectiva da transformação da mesma.

O terceiro e último capítulo contextualiza o município de Londrina e sua relevância para a região metropolitana, bem como para o estado do Paraná e para o sul do Brasil. Contudo, como as grandes cidades, apresenta contradições e desigualdades que se expressam também na forma de morar. Assim, o estudo demonstra como o município enfrentou recentemente a questão da habitação com a adesão ao PMCMV, a partir da análise da implantação do Residencial Vista Bela na região norte da cidade, área que concentra maior número de unidades de habitações populares construídas pela Companhia de Habitação desde os idos anos 1970. A exposição é complementada por dados do PMCMV – Residencial Vista Bela no município de Londrina, bem como dados da pesquisa de campo realizada por meio do grupo focal com os gestores dos serviços que atendem aos seus moradores. A análise do capítulo demonstra o processo desterritorializante vivenciado pelas famílias contempladas no empreendimento em tela na ocasião de sua remoção dos territórios de origem e que no momento de conclusão desta pesquisa encontravam-se em um processo de reterritorialização.

Por fim, os resultados levam a afirmar que as políticas sociais tem caráter compensatório e fragmentado. A função de toda política social é manter as relações capitalistas, amenizando ou atenuando os efeitos da questão social que, no tocante a habitação, está alicerçada na estrutura fundiária e na propriedade privada da terra urbana. Logo, não têm como função enfrentar os determinantes estruturais da questão social. A política social de habitação de interesse social, em Londrina, tem favorecido muito mais a acumulação capitalista, intensificando a diferenciação social no espaço urbano que resulta em segregação socioespacial no mesmo processo em que anuncia ter a função precípua de atender ao direito à moradia digna para a população de baixa renda.

CAPÍTULO I

1 CONTRADIÇÕES ENTRE A MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA URBANA E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL – PROCESSO DE DESTERRITORIALIZAÇÃO

Neste capítulo apresenta-se a base teórica que fundamenta a pesquisa desenvolvida. Nele dois temas centrais estão postos para compreensão da questão da habitação como expressão da questão social: a propriedade e o uso da terra urbana e o mercado da habitação como entraves para a habitação de interesse social.

As contradições que permeiam o espaço urbano entre a mercantilização da terra urbana e a efetivação da política de habitação de interesse social na lógica capitalista promovem a segregação socioespacial e a especulação imobiliária nas cidades brasileiras. Verifica-se neste ponto o protagonismo do Estado capitalista na gestão da cidade e das políticas sociais, mediando demandas da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que atende as exigências da acumulação capitalista. O capítulo destaca ainda a importância da perspectiva territorial para a gestão da política habitacional e das cidades brasileiras. Considerando que o território é o chão das políticas públicas, no tocante a habitação de interesse social a lógica territorial é fundamental quando analisamos o seu conceito para além da dimensão geográfica, considerando as relações sociais estabelecidas e as possibilidades de pertencimento que a moradia deve abarcar.

1.1 CIDADES CAPITALISTAS E A MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA URBANA

As cidades existem muito antes do capitalismo, em todos os tempos é uma obra coletiva fruto da relação homem - natureza constituindo um território. Desde os primeiros embriões de cidades, os zigurates, templos nas planícies da Mesopotâmia, que datam do terceiro milênio antes da era cristã, passando pelas polis, civitas até o surgimento da cidade do capital, o comum é identificar que a sua organização da vida social demanda a gestão da produção coletiva. A existência material da cidade está indissociável da sua existência política. "Desde sua origem a

cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política". (ROLNIK, 1995, p. 21).

A afirmação de Rolnik é válida também para se pensar as cidades capitalistas que se formaram na Europa Ocidental no processo de declínio do modo de produção feudal. Nesta forma de sociedade elas passam a articular questões específicas. Especificidades que se fazem presentes mesmo entre as regiões distintas como a Europa e a América Latina, e em particular o Brasil. Estes distanciamentos não são intransponíveis razão pela qual Marx pôde afirmar:

As relações entre as diferentes nações, e entre os seus diferentes territórios dependem do estágio de desenvolvimento em que cada uma delas se encontra, no que concerne às forças produtivas, à divisão do trabalho e às relações internas. Este princípio é universalmente reconhecido. Entretanto, não só as relações entre uma nação e outra, mas também toda a estrutura interna de cada nação, dependem do nível de desenvolvimento de sua produção e de seus intercâmbios internos e externos. [...] A divisão do trabalho no interior de uma nação gera, antes de mais nada, a separação entre trabalho industrial e comercial, de um lado, e trabalho agrícola, de outro, e, com isso, a separação entre a *cidade* e o *campo* e a oposição de interesses. (MARX, 2001, p. 11-12).

Em suas diferentes configurações o fenômeno urbano exprime, desde a origem, a predominância da cidade sobre o campo. Sob o modo de produção capitalista esta predominância se acentua ao lado das contradições produzidas pelas desigualdades sociais. Desta forma, a organização social resulta em condições diferenciadas de ocupar, morar e usufruir os benefícios da vida urbana. O processo desigual de ocupação do espaço urbano remete às origens do capitalismo analisado por Engels quando investiga as grandes cidades como lugares mais característicos deste modo de produção, de exploração do homem pelo homem, ou seja, do trabalho pelo capital, com os indivíduos se tornando mercadorias ao venderem sua energia física e mental em troca de um salário.

Este raciocínio é reforçado por Singer (1998, p. 10). Ele afirma que a origem da cidade se confunde com a origem da sociedade de classes. Embora as cidades e as contradições de classes sejam existentes em várias formas de sociedades anteriores ao capitalismo, a cidade capitalista é o espaço de acentuação das contradições. Assim, como afirma Marx (2008, p. 9) a moderna sociedade burguesa além de não abolir os antagonismos de classe anteriormente existentes, fez "substituir novas classes, novas condições de opressão e novas formas de luta" às que existiram anteriormente.

Desse modo, a organização social que se institui com o capitalismo acentua a desigualdade entre aqueles que detêm os meios de produção e aqueles que estão expropriados de sua posse, de tal modo que a força de trabalho fica entregue à sua própria sorte. Assim:

Falando claramente: o trabalhador é, de direito e de fato, o escravo da classe possuidora, da burguesia; a sua escravidão é tal que chega ao ponto de ser vendido como uma mercadoria e de o seu preço subir e descer tal como o de uma mercadoria. Se a procura de trabalhadores aumenta, o seu preço sobe; se diminui, o seu preço baixa. Se baixa ao ponto de haver um certo número de trabalhadores que já não são vendáveis e ficam em estoque, eles são abandonados à própria sorte, e como não há ocupação que os faça viver, morrem de fome. [...] A única diferença em relação à antiga escravatura, praticada abertamente, está em que o trabalhador atual parece ser livre, porque não é vendido definitivamente mas aos poucos, diariamente, semanalmente, anualmente e porque não é um proprietário que o vende a outro, mas é ele próprio que é obrigado a vender-se desta maneira: porque não é escravo de um só proprietário mas de toda a classe possuidora. (ENGELS, 1985, p. 97).

Na contemporaneidade, assim como foi desde sua origem, a cidade é o centro de produção e de consumo onde o capital domina a cena urbana. Para Engels este modelo de organização social na grande cidade leva ao extremo a desagregação da humanidade em células, das quais cada uma tem um princípio de vida próprio e um objetivo particular:

Estas centenas de milhares de pessoas, de todos os Estados, e todas as classes, que se apressam e se empurram, não serão *todas* seres humanos possuindo as mesmas qualidades e capacidades e o mesmo interesse na procura da felicidade? E não deverão, enfim, procurar a felicidade com os mesmos métodos e processos? E, contudo, estas pessoas cruzam-se apressadas, como se nada tivessem em comum, nada a realizar juntas, e a única convenção que existe entre elas é o acordo tácito pelo qual cada um ocupa a sua direita no passeio, a fim de que as duas correntes da multidão que se cruzam não se constituam mutuamente obstáculo; e, contudo, não vem ao espírito de ninguém a ideia de conceder a outro um olhar sequer. Esta indiferença brutal, este isolamento insensível de cada indivíduo no seio dos seus interesses particulares, são tanto mais repugnantes e chocantes quanto é maior o número destes indivíduos confinados neste reduzido espaço. (ENGELS, 1985, p. 36).

Engels procura apontar para o impacto da urbanização sob controle capitalista nas múltiplas individualidades. As reflexões do autor revelam, no fundo, os graus de estranhamento social produzidos no caótico espaço urbano. Daí remeter-se à abstrata indiferença da humanidade com a condição de seu próximo, uma vez que se ocupa cotidianamente da manutenção da própria sobrevivência.

Além disso, convém assinalar que para Engels as relações de exploração do trabalho e acumulação do capital, evidenciam os contrastes da realidade urbana, ou seja, as péssimas condições habitacionais, o alto custo da habitação, a segregação das classes, que também ocorre no espaço, e a ausência de infraestrutura das cidades como características da urbanização comuns as grandes cidades e inerentes ao processo de desenvolvimento capitalista. Isto se traduz na passagem a seguir:

Todas as grandes cidades possuem um ou vários 'bairros de má reputação', nos quais se concentra a classe operária. É certo que é frequente a pobreza morar em vielas escondidas, muito perto dos palácios dos ricos, mas, em geral, designaram-lhe um lugar à parte, onde, ao abrigo dos olhares das classes mais felizes, tem de se safar sozinha, melhor ou pior. Esses bairros são organizados, em toda a Inglaterra, mais ou menos da mesma maneira: as piores casas na parte mais feia da cidade; na maior parte das vezes são construções de um ou dois andares, de tijolos, alinhadas em longas filas, se possível com porões habitados, e quase sempre irregularmente construídas. (ENGELS, 1985, p. 38).

Na análise engelsiana o crescimento da cidade está diretamente relacionado com a maior aglomeração das indústrias. Este crescimento não pode ser dissociado da própria estrutura desta sociedade que tem na transformação contínua das forças produtivas um momento essencial. "A burguesia não pode existir sem revolucionar constantemente os instrumentos de produção, portanto as relações de produção, e por conseguinte todas as relações sociais". (MARX; ENGELS, 2008, p. 13).

Nas considerações de Marx e Engels também fica evidente o quanto o movimento do capital produz o desenvolvimento das cidades:

A burguesia submeteu o campo à cidade. Criou cidades enormes, aumentou prodigiosamente a população urbana em comparação com a rural e, dessa forma, arrancou uma grande parte da população do embrutecimento da vida do campo. Assim como colocou o campo sob o domínio da cidade, também pôs os povos bárbaros e semibárbaros na dependência dos civilizados, as nações agrárias sob o jugo das burguesas, o Oriente sob o Ocidente. A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e a população. Ela aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. Resulta daí a centralização do poder político. (MARX; ENGELS, 2008, p. 15-16).

A centralização do poder político e da propriedade na formação da sociedade capitalista no Brasil está centrada na questão fundiária. Nas particularidades do caso brasileiro, o latifúndio impôs uma forma específica de

ocupação do território retardando o surgimento das cidades enquanto centro articulador da vida social.

A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, foi sancionada em um cenário de intensas transformações sociais e políticas. Duas semanas antes o Brasil criminalizou o tráfico de escravos. As duas leis estavam intimamente relacionadas, pois o fim da importação de escravos seria substituídos por ações que incentivavam a mão de obra assalariada dos imigrantes europeus. A lei permitiu arrecadar mais impostos e taxas com a criação da necessidade de registro e demarcação de terras, recursos que foram destinados ao financiamento da imigração estrangeira para mão de obra na lavoura, principalmente do café.

A lei estabeleceu parâmetros e normas sobre a posse, manutenção, uso e comercialização de terras. Estabeleceu a compra como única forma de obtenção de terras públicas e regulamentou a propriedade privada da terra transformando a terra em propriedade fundiária monopolizada, aumentando o poder oligárquico e favorecendo os grandes proprietários rurais. Ao mesmo tempo transformou a terra em uma mercadoria de alto custo, acessível a pequena parte da sociedade brasileira e dificultou o acesso às pessoas de baixa renda, como ex escravos e imigrantes. Muitas pessoas perderam suas terras e sua fonte de subsistência restando a elas trabalharem como empregadas nas propriedades rurais, aumentando a mão de obra disponível.

Como afirma Martins (2013) o modelo de ocupação territorial e de capitalismo pelo qual o Brasil optara foi o cativo da terra que é a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje.

Aqui, a propriedade da terra se institucionalizou como propriedade territorial capitalista, presidiu o processo de instauração, difusão e consolidação do capitalismo entre nós, acasalou terra e capital, concentrou a repartição da mais valia e avolumou a reprodução ampliada do capital. (MARTINS, 2013, p.9).

A impossibilidade das famílias de baixa renda terem acesso a posse da terra pela via tradicional do mercado imobiliário, vale-se de uma estratégia popular conhecida como ocupação voluntária de terrenos públicos e privados surgindo a irregularidade fundiária nas cidades.

Embora o estudo de Marx sobre a renda fundiária está centrada na

renda fundiária agrícola, é recorrente o pensamento marxiano como ponto de partida e referência para a discussão das questões da renda fundiária na produção capitalista do espaço urbano.

Contudo, a questão central para esta pesquisa é demonstrar como a propriedade fundiária interfere na produção capitalista do espaço urbano com impactos na habitação de interesse social. Assim, dentre os obstáculos existentes na especificidade para a produção da habitação a questão fundiária é fator preponderante devido sua característica não reprodutível.

A terra se tornou um bem caro, raro e de concentração de posse, condicionantes que associados ao processo de industrialização impulsionou o crescimento das cidades. O mundo passou a ser predominantemente urbano no século XXI. Embora as cidades hoje ocupam cerca de apenas 2% (dois) do total de terras do planeta, a aglomeração urbana em algumas cidades torna indispensável analisar o contexto urbano e o uso da terra urbana. (HABITAT III).

Contudo, o Brasil ainda está muito longe do nível de crescimento econômico e demográfico onde se afirma que a terra se tornou um bem escasso. Porém, a mesma afirmação não se aplica a terra urbanizada, pois a terra disponível mas não utilizada, já está apropriada privadamente, seja porque a urbanização das terras periféricas exige recursos consideráveis, e, estes sim, escassos.

Assim, um elemento determinante para atribuir valor à habitação é o preço atribuído à terra urbana. Essa mercantilização da terra coloca em contato proprietários privados, isto é, o vendedor da terra, o capitalista que realizou o empreendimento e o comprador que detém parte dos recursos monetários para comprar o imóvel. Neste sentido, Harvey (1980) explica a mercantilização da terra urbana como resultante de um processo sob controle do capital privado, pois na economia capitalista a terra também representa uma mercadoria e esta tem seu valor estabelecido a partir de duas dimensões, quais sejam: seu valor de uso e seu valor de troca. O primeiro é determinado por sua utilidade, enquanto o último é conferido pela possibilidade de compra e venda transmitidas pela mercadoria.

A terra não sofrendo ação do trabalho não tem valor, e não organizando por si relações sociais de produção também não é capital. Como a terra não pode ser reproduzida pelo capital o que lhe permite um poder de tributação sobre a produção e circulação como as demais mercadorias extraindo assim a mais valia, os proprietários de terra somente obtém um rendimento do seu direito de

propriedade quando o uso da terra permite a geração de um lucro superior ao lucro médio.

Se lembrarmos que a terra urbana, ou um pedaço de cidade, constitui sempre uma condição de monopólio - ou seja, não há um trecho ou terreno igual a outro, e sua localização não é reproduzível - estamos diante de uma mercadoria especial que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda. A cidade é um grande negócio, e a renda imobiliária, seu motor central. (MARICATO, 2015, p. 23).

A variação do preço da terra é um fenômeno social e irá depender essencialmente das condições de construtibilidade dos terrenos, a natureza física do terreno propriamente dito, ou seja, da sua topografia, das características geomorfológicas, da sua localização no espaço da cidade, dos acessos a equipamentos urbanos, da permissão de uso do solo, pois, a terra assume papel e valor diferenciado no processo de edificações (sejam elas para uso residencial, comercial, industrial e etc.) e de infraestrutura. (CARDOSO, 2008, p. 16). E nesse aspecto as legislações, mediadas pelo Estado, são determinantes para favorecer e atribuir valor a determinados territórios.

Além das legislações de uso, ocupação e parcelamento do solo que atribui valor a terra, a valorização ou desvalorização de uma região depende também dos investimentos públicos no espaço que alteram substancialmente o mercado imobiliário. Maricato (2015) afirma que a renda fundiária ou imobiliária parece ser uma riqueza que flutua no espaço e aterrissa em determinadas propriedades graças a investimentos públicos e/ou privados feitos nas proximidades. "Assim, as grandes obras públicas de redesenho da cidade funcionam como territórios reconquistados ou frentes pioneiras para o capital imobiliário". (ROLNIK, 1995, p. 63).

Sobre a terra urbana como capital privado agrega-se o capital imobiliário pela valorização do preço dessa mercadoria, seja como um espaço vazio, seja pela construção de moradias ou imóveis destinados ao comércio. De acordo com Harvey (1982), há dois tipos principais do capital imobiliário: o setor improdutivo, que lucra com a renda de aluguel; e o setor produtivo, representado pelas construtoras e incorporadoras. Segundo o autor, o espaço torna-se muitas vezes fragmentado por uma série de ações de capitalistas individuais que agem sobre ele.

O processo produtivo da habitação está condicionado à existência de terrenos que possuem condições construtíveis, definidas pelas condições naturais mas, sobretudo, pela sua localização no espaço. Nas áreas mais centrais da cidade torna-se quase impossível encontrar um grande lote de terras para desencadear um processo de construção de moradias em larga escala o que reforça a periferização dos empreendimentos. Os terrenos que não permitem a instalação de uma atividade econômica que gere lucro adicional ao valor inicial na forma de aluguel ou venda serão terrenos desvalorizados. Estes são geralmente aqueles mais distantes da área central sem infraestrutura, muitas vezes, impróprios para construções. Estes geralmente destinados a habitação para população de baixa renda.

Para cada novo ciclo produtivo há necessidade de novo terreno, como os construtores individualmente não podem produzir o acesso a infraestrutura e equipamentos coletivos buscam pontos da cidade que existam ou que existirão num futuro breve, a infraestrutura a cargo da intervenção direta do Estado eleva o valor de uso da moradia. Com a inexistência de um fluxo contínuo de terrenos construtíveis o capitalista não investirá grandes somas na industrialização do setor que contribui para o encarecimento do custo unitário da moradia. A consequência da questão fundiária na produção de moradias pode ser a dispersão dos espaços produtivos e a maneira descontínua no tempo e no espaço resultando em produção de mercadoria com alto valor, tornando o mercado restrito para aqueles que têm rendimentos e ou créditos para adquiri-la.

Em geral é mais corriqueiro vários canteiros de obras espalhados pela cidade. Nos empreendimentos recentes de habitação de interesse social em Londrina, como o Residencial Vista Bela, observa-se que os construtores se beneficiaram também do fato de evitar a descontinuidade na produção em termos de tempo e espaço otimizando a obra e conseqüentemente aumentando o lucro. No entanto, importa destacar que tal feito só foi possível mediante a ação do poder público municipal ao deliberar pela construção do referido empreendimento em área concentrada na periferia mesmo com a disponibilidade de áreas mais centrais. Medida que gerou uma concentração da classe trabalhadora numa área segregada da cidade.

Observa-se que a apropriação privada da terra urbana pelo capital dificulta o acesso à moradia pelos contingentes com renda de zero a três salários

mínimos resultando na chamada crise generalizada de moradia impulsionando as ocupações irregulares. Ao mesmo tempo a terra, sob controle do capital, produz como resultado vários dos problemas urbanos enfrentados pelos municípios que ficam confrontados à necessidade de construir respostas via implementação de políticas sociais públicas.

Ao analisar a questão da habitação levando em consideração a apropriação dos espaços urbanos pela especulação imobiliária, o que reserva espaços privilegiados da cidade para os grandes e rentáveis empreendimentos lucrativos na área da habitação, percebe-se que a segregação socioespacial se faz cada vez mais presente através do processo de valorização imobiliária e de fragmentação do espaço urbano, onde os habitantes das cidades não são expulsos somente das suas moradias, mas também da própria cidade.

A cidade capitalista caracteriza-se pela velocidade de circulação de mercadorias, pessoas e capital, tendo como traços essenciais do seu desenvolvimento: a privatização da terra e da habitação, a segregação socioespacial, a intervenção reguladora do Estado, a luta pelo espaço, o crescimento das periferias metropolitanas e a produção industrial. Assim, pode-se compreender a cidade como espaço da reprodução da força de trabalho e de expressão da luta de classes.

1.2 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL - CONTRADIÇÕES QUE PERMEIAM O ESPAÇO URBANO

A chamada questão social assume conotações distintas dependendo dos referenciais teórico-metodológicos adotados.⁷ Não é pretensão aqui abordar e polemizar a multiplicidade de referenciais, o que conduziria este estudo a caminhos distantes de sua finalidade. Entretanto, assumimos desde já uma perspectiva proposta por Yamamoto, ou seja:

⁷ Convencionou-se utilizar a expressão questão social entre aspas em razão da apropriação psicologizante que a ela foi atribuída pela proximidade do Serviço Social com a fenomenologia. Os estudos de Yamamoto (1988), Jose Paulo Netto (2001), entre outros, demonstraram que a questão social decorre não de limites psicológicos e sim é expressão das contradições entre as classes. Na medida em que se adota aqui a perspectiva destes últimos autores tomamos a liberdade de nos referirmos à questão social sem aspas. A abordagem conservadora não segue as premissas da lei geral de acumulação capitalista e permite uma apropriação liberal que dilui a essência sobre a qual está efetivamente calcada a questão social e sua imbricação com a organização capitalista.

A tese a ser desenvolvida considera ser a "questão social" indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas. Ela é tributária das formas assumidas pelo trabalho e pelo Estado na sociedade burguesa e não um fenômeno recente, típico do trânsito do padrão de acumulação no esgotamento dos 30 anos gloriosos da expansão capitalista. (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

As diferentes apreensões da questão social como as formuladas por Castel⁸ e Rosanvallon⁹ consideram que seu surgimento está associado à pauperização da classe trabalhadora decorrente do processo de industrialização, que efetivamente acirraram as desigualdades sociais entre as classes que estruturam o modo de produção capitalista. Porém, ambos os autores não apreendem adequadamente as "determinações essenciais da questão social e de suas expressões como traços indissociáveis do modo de ser do capitalismo" o que somente pode ser desvelado quando consideradas as contradições reais desta forma de sociabilidade. (PIMENTEL, 2012, p. 138).

Reconhecer os limites das análises de Castells (1998) e Rosanvallon (1988) é importante na medida em que só é possível compreender adequadamente a questão social se assumido que o movimento do real cria condições para a apreensão da questão social pelo pensamento, o que necessariamente não resulta em uma única perspectiva das relações sociais e das expressões da questão social que incidem sobre o cotidiano de forma cada vez mais complexa e contraditória. Uma destas formas é aquela que praticamente reduz o problema à exigência de que o Estado forneça as respostas necessárias por meio das políticas públicas.

A atenção dos autores está voltada para a crise do Estado Providência e sua desestruturação como disfunção ou ameaça à ordem e a coesão social. As respostas que fornecem à questão social permanecem nos limites de uma visão conservadora e moralizadora, pois reconhecem as contradições sociais entre as classes e as formas de resistência dos trabalhadores, as quais são indissociáveis do modo de produção capitalista. Contudo, buscam superar estes limites nos marcos do próprio capitalismo.

Bem diferente é a posição de Netto (2001, p. 45). Para o autor a lei geral da acumulação capitalista revela a anatomia da questão social, sua

⁸ CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Trad. Iraci D. Poleti. 2ª ed. Petrópolis, Editora Vozes, 1998.

⁹ ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social*. Trad. Sergio Bath. Brasília, Instituto Teotônio Vilela, 1988.

complexidade, seu caráter de corolário do desenvolvimento capitalista em todos os seus estágios. O desenvolvimento do capitalismo estabeleceu na sociedade a existência de duas classes fundamentais, os proprietários dos meios de produção e os desprovidos dos meios de produção. É nesta relação que a questão urbana e, sobretudo, a demanda pela habitação, momentos de explicitação das contradições sociais produzidas pela forma de sociabilidade capitalista, são apreendidas como expressão da questão social.

Do que foi afirmado acima está colocado o reconhecimento de que o espaço urbano é permeado por contradições que se manifestam em geral de maneira mais evidente que no espaço rural. Marx e Engels (2001, p. 56) afirmaram que a oposição entre a cidade e o campo só pode existir no âmbito da propriedade privada, sendo ela a expressão mais flagrante da subordinação do indivíduo à divisão do trabalho. A separação entre cidade e campo, também, pode ser entendida como a "separação entre o capital e a propriedade fundiária, como o início de uma existência e de um desenvolvimento do capital independentes da propriedade fundiária, como o início de uma propriedade que tem como única base o trabalho e a troca". Fundamental para a acumulação do capital, a cidade quanto mais se desenvolve e se expande traz consigo as condições favoráveis para a ampliação das desigualdades entre seus habitantes, decorrentes da intensificação da divisão social do trabalho, que elimina cada vez mais as fronteiras entre campo e cidade. E na contemporaneidade a espacialização do capital está a se transformar cada vez mais nas contradições entre países, entre cidades e entre os territórios urbanos, ou seja, no conjunto das contradições fruto da hierarquização social do espaço intraurbano.

O campo em oposição à cidade é dispersão e isolamento. A cidade, pelo contrário, *concentra* não apenas a população, mas também os instrumentos de produção, o capital, as necessidades, as fruições, logo, tudo o que faz com que uma sociedade seja uma sociedade. É por isso que a existência da cidade implica simultaneamente a necessidade de administração, de política, de impostos, etc., numa palavra, a necessidade da organização comunal e, portanto, da política em geral. (LEFEBVRE, 1972, p. 50).

Na concepção de Lefebvre (1972) a separação da cidade e do campo mutila e bloqueia a totalidade social, mas devemos compreender a cidade como uma força produtiva. Entender o urbano e sua expansão implica apreender também a dinâmica da acumulação capitalista e suas contradições. A emergência da

cidade capitalista se evidencia na apropriação rápida e definitiva que o capital faz da terra urbana, ou seja, corresponde ao momento em que o capital transforma a terra urbana em instrumento da própria acumulação, e faz da cidade o espaço cotidiano onde as contradições sociais, decorrentes do modo de produção e reprodução das relações sociais se expressam.

A importância assumida pela cidade para a acumulação de capital é evidenciada já no século XIX por Engels, em obra intitulada *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra* (1845), ao afirmar que subindo os salários do tecelão em consequência da procura por tecidos incitava os camponeses a abandonarem seus campos para ganharem mais nas fábricas. E posteriormente a produção em larga escala despojou os pequenos camponeses e arruinou os pequenos burgueses transformando-os em proletários juntando a população nas grandes cidades em torno das indústrias.

O grande estabelecimento industrial exige numerosos operários trabalhando juntos num mesmo edifício; eles têm que habitar juntos: para uma fábrica média já constituem uma vila. Têm necessidades para cuja satisfação outras pessoas são necessárias: os artesãos, alfaiates, sapateiros, padeiros, pedreiros, e marceneiros afluem. Os habitantes das vilas, sobretudo a geração mais jovem, habituam-se ao trabalho na fábrica, familiarizam-se com ele e, logo que a primeira fábrica, como se compreende, já não os pode ocupar a todos, o salário baixa e por consequência, vêm-se instalar novos industriais. De tal modo que a vila se transforma numa pequena cidade e a pequena cidade numa grande cidade. Quanto maior for a cidade maiores são as vantagens da aglomeração. Surgem as vias férreas, os canais e as estradas; a escolha entre os trabalhadores experimentados torna-se cada vez maior; em virtude da concorrência que os empreiteiros da construção civil e também os fabricantes de máquinas, disponíveis, fazem entre si, podem se fundar melhores estabelecimentos, mais baratos que numa região mais afastada [...]. Daí o desenvolvimento espantosamente rápido das grandes cidades industriais. (Engels, 1985, p. 32).

Engels descreve as transformações urbanas advindas com a industrialização e seus desdobramentos. Nesta obra aponta a dupla tendência do capitalismo: a concentração demográfica em paralelo com a concentração do capital. A concentração fundiária, na segunda metade do século XVIII, que intensificou o processo industrial e alterou a distribuição da população. Especificamente no capítulo *As Grandes Cidades* demonstra que a questão urbana e habitacional precisam ser analisadas a partir dos seus processos sociais, políticos e econômicos. Em sua análise conclui que a origem da questão da habitação é resultado do processo de produção e reprodução do capital. Em síntese, Engels demonstra que a

Revolução Industrial coloca novos problemas para a classe trabalhadora dentre eles o da habitação com a urbanização resultante da expansão da maquinaria.

Ainda, de acordo com Villaça (2013) o problema da habitação, surge com o "homem livre" (grifo do autor) que é antes de tudo um despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida, produzido pelo capitalismo e suas configurações históricas engendradas pelo modo de produção.

As obras dos autores nos fornecem uma análise do desenvolvimento capitalista e permite identificar que contradições próprias deste modo de produção produzem desigualdades sociais que possuem múltiplas faces, ou seja, uma significativa parcela da população está privada dos benefícios da urbanização, tais como, acesso ao mercado de trabalho, bens e serviços produzidos na cidade, entre eles, a habitação. Estas maneiras de exprimir a questão social já estava no campo de visão de Marx quando afirma:

[...] já a situação habitacional é fácil de entender. Qualquer observador desprevenido percebe que, quanto maior a centralização dos meios de produção, tanto maior o amontoamento correspondente de trabalhadores no mesmo espaço e, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miseráveis as habitações dos trabalhadores. Os 'melhoramentos' urbanos que acompanham o progresso da riqueza, a demolição de quarteirões mal construídos, a construção de palácios para bancos, lojas, etc., o alargamento de ruas para o tráfego comercial e para as carruagens de luxo, o estabelecimento de linhas para bondes, etc., desalojam evidentemente os pobres, expulsando-os para refúgios cada vez piores e mais abarrotados de gente. (MARX, 1988, p. 764).

As reflexões de Engels (1985) decorriam diretamente do estágio no qual se encontrava a discussão da habitação entre os pensadores burgueses e reformadores sociais. As descrições das condições de vida da classe trabalhadora nas grandes cidades causavam impacto profundo na sociedade levando à análise e debate de inúmeros estudiosos, políticos, religiosos, médicos, entre outros, que formularam diagnósticos concluindo que a questão da habitação era o problema central das grandes cidades no século XIX e que seria necessário a intervenção do Estado para afastar a ameaça da revolução e reverter as condições deploráveis em que vivia o proletariado e colocavam em risco todos os habitantes da cidade.

Nas grandes cidades da Europa as moradias coletivas eram predominantes, elas favoreciam a concentração de miséria, precárias condições habitacionais e de higiene favorecendo o surgimento de epidemias. Para a classe dominante as epidemias ameaçavam a manutenção do necessário exército industrial

de reserva e também atingia a própria classe dominante. Outra preocupação era a concentração espacial dos operários que representava um sério perigo à manutenção do domínio do poder burguês, uma vez que o agrupamento das moradias operárias favorecia enormemente o desenvolvimento de uma consciência de classe e a disseminação das ideias revolucionárias e a classe burguesa se encontrava aterrorizada com os eventos que culminaram na Comuna de Paris, uma vez que as forças de repressão tinham grandes dificuldades de conter as revoltas.

Assim, percebe-se que os desdobramentos da questão urbana afetam toda a sociedade, isto é a classe proletária e a burguesa. Mesmo aqueles que se apropriam da riqueza socialmente produzida temem as consequências das epidemias decorrentes das precárias condições de infraestruturas das cidades e de ter seu domínio ameaçado.

Deste modo, é visível a distância entre a reflexão de Engels (1985) e a dos pensadores burgueses e reformadores sociais. Este distanciamento se torna mais evidente em sua obra, *Para a Questão da Habitação*, escrita em 1872, publicada no jornal alemão *Volksstaat*¹⁰ na qual realiza uma crítica consistente aos projetos sociais reformadores burgueses pautados nos ideários de Proudhon. Um aspecto marcante desta obra é a sua preocupação com as inúmeras propostas reformistas, filantrópicas e utópicas como solução das dificuldades enfrentadas pelos camponeses despossuídos de suas terras e aglomerados nas cidades em busca de trabalho num mercado instável. Engels reafirma neste texto a compreensão de que a falta de habitação é um sintoma da Revolução Industrial observável na Alemanha que despertou a atenção de muitos repercutindo nos jornais da época.

Engels rebateu a proposta proudhoniana, que consistia na abolição progressiva do aluguel pago como um “resgate”, de tal modo que cada operário se converteria em proprietário capitalista, mas não deixaria de ser assalariado. A propriedade de habitação, na perspectiva de Proudhon, segundo Engels (1982), é um engodo na medida em que não elimina a exploração capitalista da força de trabalho. A substituição das leis da economia pelas leis jurídicas e morais dos proudhonianos foi duramente criticada por Engels e classificada como panaceias do

¹⁰Der Volksstaat (O Estado Popular): órgão central do Partido Operário Social-Democrata alemão, publicado em Leipzig de 2 de outubro de 1869 a 29 de setembro de 1876. Marx e Engels colaboraram constantemente na sua redação. Até 1869 o jornal publicou-se com o nome de *Demokratisches Wochenblatt* (Semanário Democrático): jornal operário alemão, editado de janeiro de 1868 a setembro de 1869. O jornal desempenhou um importante papel na criação do Partido Operário Social-Democrata alemão.

problema da habitação. Havia, ainda, uma segunda corrente pequena burguesa que embora reconhecesse os princípios do socialismo científico via a realização do socialismo como um futuro distante e defendiam um projeto de luta por reformas sociais que melhorassem imediatamente as condições de vida dos trabalhadores, e mesmo, os transformassem em proprietários das moradias. Em síntese, Engels (1982) entendia que a defesa da difusão da propriedade possuía uma conotação conservadora.

Pecebe-se que as medidas adotadas para o enfrentamento da questão da habitação tinham discursos que se apresentavam em forma de preocupações higienistas para mascarar seja o interesse político-militar, seja o interesse do capital pelo espaço em disputa somadas aos interesses industriais que desencadearam um processo de renovação urbana verificado nas grandes cidades europeias.

Para conter os conflitos urbanos e maximizar ao mesmo tempo o lucro particular e o controle social nas grandes cidades europeias foram adotados planos de reforma urbana realizados com grande repercussão, como os projetos de remodelação e de modernização realizados nas cidades de Paris e Viena na década de 1860 conhecidos como plano Haussmann, sob o comando do barão Haussmann, que consistia na demolição de vias e casas que poderiam ser habitações para os trabalhadores para a criação de imensos boulevards e amplas avenidas para promover melhorias militares e higienização da cidade. (SIMÕES JUNIOR, 2008).

Em 1872 a Alemanha já unificada recebe indenizações de guerra pagas pela França, os recursos foram utilizados para o pagamento da dívida pública e investimentos nas forças militares e no capital imobiliário. Fato que acelerou o processo de industrialização do país trazendo como consequência um enorme crescimento urbano favorecendo o surgimento de medidas controladoras e disciplinadoras dessa expansão das cidades.

A conjuntura econômica da Alemanha era marcada pela passagem da pequena indústria e manufatura rural, na qual a família camponesa ainda produzia parte da própria subsistência, para a grande indústria, gradativamente suprimindo formas de produção preexistentes, promovendo a proletarianização do camponês e consequentemente produzindo a força de trabalho como mercadoria. Como as demais grandes cidades europeias que sediaram a industrialização a Alemanha viveu um intenso fluxo migratório acompanhado de um processo de

renovação urbana, realizado tanto pelas empresas quanto pelo Estado, para adaptar as cidades as novas exigências econômicas e políticas ditadas pelo capital industrial com uma produção contínua e em larga escala. (SIMÕES JUNIOR, 2008).

O modelo da reestruturação urbana na Alemanha também adotado pelas grandes cidades europeias, implicou na demolição de enorme quantidade de imóveis situados no centro da cidade e a expulsão dos trabalhadores para regiões periféricas. O governo alemão, com a intenção de fortalecer sua política interna, investiu parte dos recursos oriundos da guerra em compra de velhos imóveis para neles criar moradias operárias através do parcelamento em vários cubículos tornado-se um investimento rentável. Quando havia espaços eram construídos conjuntos de casas com a finalidade de também extrair delas uma renda. Na prática imóveis precários habitados pelos trabalhadores eram destruídos para novas moradias serem construídas em outros lugares, geralmente mais distantes, ou seja, os alojamentos precários não eram eliminados, apenas deslocados no espaço.

Importa destacar que a compreensão do modelo de reforma urbana adotado pelas grandes cidades europeias é importante, pois, foi o modelo que influenciou renomados urbanistas brasileiros responsáveis pelo planejamento urbano em principais cidades do país, e também, com influência na (re)produção do espaço urbano de Londrina.

Portanto, a forma do capital auferir lucros com o espaço urbano é uma incessante criação de paisagens (bem como a ocupação de novas áreas), que são concebidas, produzidas, vendidas, apenas para serem num outro momento destruídas e reconstruídas diante de novas conjunturas espaciais, temporais e políticas através das quais o capital busca ampliar sua acumulação. (SILVA, 2008, p. 7).

Embora houvesse uma alta rentabilidade na exploração de aluguéis dos antigos imóveis ou na construção de conjuntos de casas, a reforma urbana não foi direcionada para solucionar a crise de moradia por meio do maior acesso à habitação por parte da classe trabalhadora. Sobretudo porque não se verificou a diminuição dos valores dos aluguéis e melhoria das condições de higiene. A combinação do aumento populacional com o processo de reestruturação urbana intensificou a demanda pelo acesso à moradia na cidade, espaço no qual estavam concentrados os empregos. Diante do número insuficiente de imóveis os proprietários cobravam elevados aluguéis, mesmo por moradias absolutamente

precárias, transformando casas em comôdos ou construindo novos comôdos para aluguel. Vê-se pois, como dizia Engels "não é a solução do problema da habitação que resolve a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação". (ENGELS, 1982).

O desenvolvimento da urbanização está intimamente ligado ao estabelecimento das relações capitalistas sustentado na apropriação individual dos meios de produção, inclusive a propriedade fundiária, com impactos diretos na questão da habitação, de tal modo que a habitação assume a forma de mercadoria. Portanto, um bem no qual é incorporado valor. Para que este valor se efetive não basta a existência da terra e da construção habitacional. Impõe-se, também, a realização do valor incorporado na mercadoria mediante a sua venda enquanto valor de uso para alguém.

Assim, a habitação é uma mercadoria que como as demais visa lucro, seja, através da venda (valor de troca) ou de seu aluguel (valor de uso). O valor de uso da moradia está associado ao fato de ser um bem básico à reprodução da força de trabalho, resultando numa necessidade de consumo. Para Lefebvre o valor de uso corresponde a necessidade, a expectativa, a desejabilidade. O valor de troca corresponde a relação dessa coisa com as outras coisas, com todos os objetos e todas as coisas, no mundo da mercadoria. (LEFEBVRE, 1972, p. 126).

Embora convertida em mercadoria é necessário destacar que a habitação é bem mais do que isto, pois insere-se dentro das condições vitais para o homem. Lembre-se, por exemplo, a afirmação de Marx (2001, p. 21) de que os homens devem ter condições de viver para poder fazer história, "mas para viver é preciso antes de tudo beber, comer, morar, vestir-se e algumas outras coisas mais". Ou seja, para o autor o ato de morar está entre as necessidades básicas de produção e reprodução do ser social.

Embora vital a habitação se tornou inacessível para uma parcela significativa da população nas grandes cidades devido ao alto custo que se torna incompatível com as possibilidades financeiras, pois para morar é preciso pagar, muitas vezes com longo financiamento, inclusive pela parcela do solo ocupada pela habitação, devido a propriedade da habitação e da terra. A disponibilidade da terra, que originariamente é um bem limitado, tanto espacialmente como fisicamente quanto a sua capacidade produtiva, e natural, por não ser produzida pelo trabalho, torna-se uma mercadoria gerando entraves ao acesso à habitação.

A habitação é uma mercadoria que tem em seu custo de produção agregado o custo da terra, é regulada pela propriedade privada da terra urbana, que constitui em obstáculo para a produção em larga escala, além de custo com materiais e trabalhadores, demandando altos investimentos de capital e um maior período para a produção resultando num valor muitas vezes inacessível para a classe trabalhadora. Ou seja, a habitação é uma mercadoria que tem alto custo de produção e o custo de "reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação fixado pelo mercado privado". (MARICATO, 2015).

Assim, para Engels (1982) a solução da questão da habitação é uma impossibilidade interna do capitalismo, é estratégico para manter a classe operária pressionada pela necessidade constante de vender sua força de trabalho e dependente de iniciativas patronais em matéria habitacional. Isto é, Engels entendia, que na contramão das soluções burguesas a questão da habitação não seria solucionada nem dentro do modo de produção capitalista e menos ainda por estratégias jurídicas.

Estas contradições foram analisadas nas obras aqui trabalhadas que nos apresentaram elementos essenciais para construir a base teórica do debate atual sobre a questão da habitação, onde a moradia é transformada em mercadoria de alto valor e fonte de acumulação do capital. Portanto, como afirmado por Engels (1982), somente será possível solucionar a questão da habitação quando for suprimida a propriedade privada, abolida a forma atual de divisão social do trabalho e desaparecer as instituições políticas que lhe dão origem. Para o autor a resposta ao problema implica a abolição da propriedade privada por meio da luta de classes tendo a frente o proletariado.

Em síntese, as obras que vimos discutindo são referências no estudo sobre a habitação e descrevem com riqueza de detalhes as condições de moradia da classe proletária, sua localização no espaço e a realidade das cidades europeias. Observa-se que a questão da habitação se acentua concomitante com a expansão econômica sob controle do capital. Isto faz aferir que na mesma medida em que ocorre a acumulação capitalista também ocorre a expropriação da classe trabalhadora das condições de acesso às moradias, relação característica do modo

de produção capitalista, que tem como resultado de um lado a acumulação de capital e de outro a pauperização absoluta e relativa¹¹ da população sobran­te.

Deste modo, como afirmou Marx quanto mais rápido se acumula o capital numa cidade industrial ou comercial, tanto mais rápido o afluxo do material humano explorável e tanto mais miseráveis as moradias improvisadas dos trabalhadores. (MARX, 1980, p. 290).

Se na época de Engels (1982; 1985) as respostas burguesas à questão habitacional não conseguiram solucionar a questão da habitação, as possibilidades se revelaram menos viáveis ainda nas fases mais avançadas do capitalismo, isto é, em seu período monopólico. A tendência nos diversos países foi da persistência do déficit habitacional, somada em muitos casos à precariedade das condições de moradia.

Após quase dois séculos a análise de Engels (1982; 1985) sobre as grandes cidades e a questão da habitação continua atual, pois muitos dos problemas por ele levantados persistem na fase monopólica contemporânea do capitalismo. Os pontos cruciais apontados pelo autor são questões estruturais presentes no debate sobre habitação até hoje, ainda que com variadas intervenções implementadas por iniciativa dos diferentes agentes produtores do espaço urbano. Percebe-se, assim, que a questão da habitação é inerente ao modo capitalista de produção e requer a intervenção do Estado articulando, no interesse da reprodução social do capital, mecanismos voltados ao atendimento das necessidades da classe trabalhadora.

Sob formas particulares a questão urbana e habitacional se fará sentir também no caso brasileiro e, portanto, no espaço territorial de Londrina.

Moradias improvisadas embaixo de pontes e viadutos, ocupação de morros, várzeas, mangues, igarapés, encostas, fundos de vale, beira de córregos, rios e represas, poluição de recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento de áreas, enchentes, desmoronamentos, incêndios em edificações deterioradas, alta densidade habitacional, doenças de veiculação hídrica, doenças respiratórias e violência urbana compõem o que Maricato classifica como a tragédia urbana brasileira. (ROYER, 2013, p. 160).

As contribuições teóricas permitem, ainda, entendermos que as

¹¹ MARX, K. *O Capital – Crítica da Economia Política. Lei Geral de Acumulação Capitalista*. Volume II, Parte sétima. Capítulo XXIII., p. 712-827. São Paulo: DIFEL - Editora Bertrand Brasil. 4ª edição, 1980

condições precárias, bem como a carência de habitação para parcela significativa da classe trabalhadora não pode ser explicada como déficit habitacional, ou seja, a existência de uma defasagem entre o ritmo de crescimento da população urbana e o da construção de novas moradias. Atribuir ao fenômeno demográfico o surgimento da desigualdade e das precárias condições habitacionais é um equívoco teórico que só contribui para uma análise conservadora e moralizadora da pobreza e da questão social. De acordo com este pressuposto os pobres são os responsáveis pela sua condição de pobreza. E, se fosse simples assim, bastaria a ampliação de construção de moradias, de tal forma que acompanhasse o crescimento das necessidades habitacionais geradas pelo crescimento urbano para solucionar o problema habitacional. Bastaria o incentivo de programas que ampliassem a produção de moradias através da constituição de financiamentos especiais à construção e a comercialização.

A luz do referencial teórico adotado para esta pesquisa o chamado déficit habitacional é consequência da subordinação da questão da habitação às necessidades do mercado. A produção de moradias é regulada pelas possibilidades de acumulação ou não de capital. Nesta lógica, a existência do déficit habitacional está em razão de grande parte da população urbana estar excluída do mercado de produção de moradias, não obstante dela necessitar. Por duas razões: "por um lado, uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e, de outro lado, as condições que regem a produção capitalista de moradias no Brasil, que impõem um elevado preço ao direito de habitar à cidade". (RIBEIRO, 1983).

Deste modo:

Enquanto a população cresce incessantemente, e particularmente na cidade, os recursos de toda natureza (empregos, habitação, infraestrutura urbana, etc.) não acompanham proporcionalmente o crescimento demográfico. Essa crescente disparidade coloca as massas urbanas em uma situação na qual, para sobreviver, é preciso disputar, lutar para ter acesso aos recursos e aos serviços. As condições materiais de vida das camadas de baixa renda são tão dramáticas que, paradoxalmente, se opõem à sua tomada de consciência coletiva, com o reforço ainda das mais diversas pressões que sobre si incidem. Em tais condições, considerando a ausência de uma tradição de luta e de uma consciência de classe, o recurso a ações individuais e individualistas é perfeitamente compreensível. Tendo em vista ainda o bloqueio dos canais institucionais de representação popular, tende-se a reforçar o apelo às relações interpessoais e às redes informais para a solução dos problemas diários da população. (VALLADARES, 1978, p. 124).

Assim, verifica-se que Engels demonstra que a questão da habitação é expressão das contradições inerentes à relação capital e trabalho, intrínsecas ao modo de produção capitalista, mediatizada pela mercantilização da terra urbana e sua conseqüente utilização com fins especulativos e imobiliário que a partir de uma determinada estrutura de distribuição de riqueza estabelecerá os padrões de consumo habitacional.

A expansão das grandes cidades modernas dá um valor artificial, colossalmente aumentado, ao solo em certas áreas, particularmente nas de localização central; os edifícios nelas construídos, em vez de aumentarem esse valor, fazem-no antes descer, pois já não correspondem às condições alteradas; são demolidos e substituídos por outros. Isto acontece antes de tudo com habitações operárias localizadas no centro [...]. Elas são demolidas e em seu lugar constroem-se lojas, armazéns, edifícios públicos. [...]. O resultado é que os operários vão sendo empurrados do centro das cidades para os arredores, que as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontrá-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias. (ENGELS, 1982, p. 11).

A questão da habitação não pode ser analisada isoladamente de outros processos socioeconômicos e políticos. Ao analisarmos a política de habitação no Brasil percebemos que, historicamente, enfrentou-se esta demanda com ações pontuais e com a construção de moradias populares em áreas mais distantes da cidade pelo menor custo da terra urbana, mesmo quando existiam áreas mais centrais disponíveis, que se constituíram em vazios urbanos à espera de valorização imobiliária advinda dos investimentos públicos.

1.3 O PAPEL DO ESTADO CAPITALISTA NA GESTÃO DAS CIDADES NO BRASIL

As reflexões presentes até aqui permitem entender que as transformações societárias que ocorreram com a emergência do capitalismo atribuiu ao Estado um papel central na gestão das cidades. O que significa reconhecer o Estado capitalista como relação social com articulações de distintas forças sociais, cuja articulação dominante é constituída pelas relações sociais de produção que consiste na exploração por meio da propriedade não socializada dos meios de produção e do uso da força de trabalho.

Para Lojkine (1981) a urbanização como forma desenvolvida da divisão social do trabalho, é um dos determinantes fundamentais do Estado. A política urbana, nos países capitalistas avançados, é resultante da luta de classes, por um lado, e por outro, das formas e dos estágios de desenvolvimento. Todavia, para Lojkine (1981), a política urbana remete a um recorte ideológico, pois tem papel decisivo no crescimento capitalista e acumulação do capital no desenvolvimento da contradição capital-trabalho. O autor observa que as classes dominantes em busca de aumentarem a acumulação de capital articulam-se com o Estado. E as políticas públicas acabam priorizando as classes mais ricas em detrimento da população de baixa renda que vão ocupando espaços longínquos e sem equipamentos públicos. E o próprio Estado ao planejar a cidade e priorizar algumas áreas para investimento cria um processo de valorização da renda fundiária e produz a segregação residencial.

Nesta perspectiva, a cidade capitalista é a expressão territorial das contradições do modo de produção capitalista. A cidade deixa de ser somente o lugar onde ocorre a acumulação capitalista e passa a ser ela mesma o objeto de acumulação do capital, o processo de valorização da cidade passa a ser central, passando a medir sua produtividade e a sua valorização.

Neste sentido, Harvey (1982) ensina que o capital, em cada momento histórico, busca moldar as cidades aos seus interesses, ou melhor, aos interesses de um conjunto articulado de diferentes forças que podem compor uma aliança, embora não esteja isento de contradições, uma vez que os interesses dos promotores e proprietários de terras podem ser contrários, por exemplo, aos interesses dos industriais.

Nesta perspectiva, Maricato afirma que um conjunto de capitais que tem interesse específico na produção do espaço urbano, e disputam o fundo público, por meio do qual se reproduzem obtendo lucros, juros ou rendas são: 1) incorporação imobiliária; 2) capital de construção de edificações; 3) capital de construção pesada ou de infraestrutura; e 4) capital financeiro imobiliário; 5) os proprietários de terras que podem constituir obstáculos ao processo de reprodução desses capitais ou se associar a eles. (MARICATO, 2015, p, 22 - 23).

Assim, as cidades brasileiras também são lugares de acumulação de capital e produção desigual do espaço urbano, resultado da combinação de dois mecanismos complementares relatados por Ribeiro e Santos Junior como:

[...] a liberdade para os agentes capitalistas tratarem e negociarem a cidade (em especial a moradia e o solo urbano) como mercadoria (ou seja, a livre mercantilização) e a perversa política de tolerância com todas as formas de uso e apropriação do solo urbano (o que permitiu não somente as ocupações ilegais das favelas e loteamentos irregulares, mas também as formas ilegais de ocupação de áreas nobres pelas classes médias e pelas elites). (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2012, p. 13).

Para os autores a livre mercantilização permitiu a aliança entre o capital internacional, as frações locais da burguesia mercantil inseridas no complexo conformado pelo tripé ligado à produção imobiliária, as obras públicas e à concessão de serviços públicos, e o Estado.

O Brasil urbano foi desenhado pela ação dessa coalizão mercantilizadora da cidade, tendo o Estado como principal maestro, seja protegendo os interesses da acumulação urbana (proveniente da produção da cidade) da concorrência de outros circuitos, seja realizando encomendas de construção de vultosas obras urbanas, ou ainda pela omissão em seu papel de planejador do crescimento urbano. Omissão que, além de servir à mercantilização da cidade, teve papel fundamental na transformação do território para receber a massa de trabalhadores expropriados do campo. (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, p. 12).

Nesse jogo de interesses, cabe um papel estratégico ao Estado Capitalista, pois, conforme explica Harvey (2005), o Estado não é um poder alheio à sociedade, mas um produto de seu desenvolvimento, originado a partir do reconhecimento dos antagonismos da sociedade, portanto, “necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da ordem; e esse poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado”. (HARVEY, 2005, p. 79).

As funções básicas desempenhadas pelo Estado contemporâneo na produção capitalista foram assim descritos por Rizzotti:

Em primeiro lugar, o Estado desempenha a função de capitalista coletivo ideal, segundo a qual atua na criação de condições materiais genéricas para a produção (isto é, a infraestrutura necessária ao desenvolvimento do capital em seus diferentes ramos - energia, transporte, comunicações, etc.). Essa função inicial do Estado pode ser constatada desde o período da acumulação primitiva do capital e, após a existência de um curto período de capitalismo concorrencial, ganha ênfase novamente com o surgimento das condições monopolistas de produção. Em segundo lugar, o Estado contemporâneo desempenha na produção a função de árbitro, através da criação e sustentação do sistema geral de leis, destinado a regulamentar as relações sociais fundadas na e destinadas à produção de mercadorias. Subsidiariamente, uma terceira função agrega-se a esta última: o Estado regulamenta as relações entre capital e trabalho assalariado, intervindo desde um ponto exterior no conflito de classes e complementando o

conjunto de condições internas para a produção. Finalmente, uma última, mas não menos importante função consiste na política comercial externa desempenhada pelos Estados contemporâneos, através da qual logram prover as condições necessárias à expansão do capital nacional total no mercado internacional. (RIZZOTTI, 2013, p. 166-167).

A sociedade capitalista em sua fase monopólica e sob a ofensiva neoliberal constrói a falsa ideia de ineficiência e/ou omissão do Estado. Contudo, a análise sobre o Estado contemporâneo permite compreender que os "estados não foram diminuídos como fez crer o ideário neoliberal, mas adaptaram-se às exigências das grandes corporações e do capital financeiro". (MARICATO, 2015, p. 73).

A reestruturação produtiva com a reconfiguração dos processos produtivos impacta, também, sobre o lugar e o papel das cidades e sobre a estrutura territorial do capital. Exigindo um ajuste estrutural, ou seja, a reconfiguração do lugar, do papel da cidade e do Estado na relação com a sociedade e o capital. Assim, a junção da reestruturação produtiva e do ajuste estrutural resultam no ajuste urbano, isto é, o rebatimento no território com um desempenho no processo de (re)produção da sociedade capitalista.

Esta virada representa uma transformação na composição das forças políticas que sustentam este poder, fruto da incorporação do grupo social diretamente envolvido na acumulação do capital nas esferas dominantes. Isto vai significar concretamente que a ação do poder urbano que emerge neste processo antes de mais nada tende a favorecer a acumulação de capital nas mãos deste grupo. Por outro lado, como o próprio espaço urbano se torna campo de investimento do capital, a pressão da classe capitalista sobre a ação do Estado se dará no sentido de este beneficiar a maximização da rentabilidade e retorno de investimentos. Desde logo, assim se define a forma de ocupação da terra urbana: dividida em lotes geométricos, facilmente mensuráveis para que a eles se possa atribuir preço. A lógica capitalista passa a ser então um parâmetro essencial na condução de uma política de ocupação da cidade, que se expressa também na intervenção do Estado. (ROLNIK, 1995, p. 55).

Dentre as funções assumida pelo Estado destaca-se a criação e sustentação geral de leis por ser mediante a regulamentação de legislações urbanísticas que dispõe sobre a questão urbana e a gestão e conformação das cidades, como a lei de zoneamento, do Plano Diretor, código de obras, dentre outras, que tem estreita relação com o horizonte especulativo. Assim, sobre a função reguladora do Estado que age sobre a conformação do espaço urbano afirma Maricato:

É dele o controle do fundo público para investimentos, e cabe a ele, sob a forma de poder local, a regulamentação e controle sobre o uso e a ocupação do solo (seguindo, hipoteticamente, planos e leis aprovados nos parlamentos). É portanto, o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto), entre outros papéis. (MARICATO, 2015, p. 25).

Conseqüentemente, a parceria estabelecida entre o Estado e os que a ele controlam comumente conflita com os interesses daqueles que buscam a cidade como valor de uso e não como valor de troca. Conforme demonstra Maricato:

[...] de um lado estão os usuários da cidade, os trabalhadores, aqueles que querem da cidade condições para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Esses vêem a cidade como valor de uso. Do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração de ganhos. Esses encaram a cidade como valor de troca [...] (MARICATO, 1997, p. 44).

Os capitalistas que ganham com a produção do espaço urbano agem em função de seu valor de troca, para eles a cidade é uma mercadoria resultante de determinadas relações de produção e almejam cada vez mais lucros.

Como afirma Harvey, o movimento cíclico do capital, sempre apresentará suas contradições internas. "No capitalismo, o crescimento harmonioso ou equilibrado é, segundo Marx, inteiramente acidental, devido à natureza espontânea e caótica da produção de mercadorias sob o capitalismo competitivo". (HARVEY, 2005, p. 44).

A gestão das cidades e das políticas habitacionais também segue a lógica fragmentadora e alienante do modo de produção capitalista, apresentando medidas conformistas com a regra geral preestabelecida da reprodução da sociedade, mas que de forma nenhuma pode alterar a própria regra geral e, conforme assinala Mészáros, "o capital é irreformável porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível". (MÉSZÁROS, 2008, p. 27).

Para Lefebvre (1999) a cidade capitalista torna-se uma mercadoria resultante das contradições das relações sociais, cuja conformação da cidade segregada também é visível no tratamento por parte do Estado na medida de distribuição dos recursos públicos em investimentos em um território em detrimento de outro materializando uma separação espacial das diferentes classes sociais na cidade, onde se confunde entre o seu valor de uso e seu valor de troca.

Verifica-se o papel determinante do Estado no processo segregacionista da cidade que resultam no acesso a serviços públicos pois:¹²

a definição do investimento público em infraestrutura (água/luz/asfalto/telefone/esgoto/guias e sarjetas) e equipamentos (escolas/hospitais/creches/parques/play-grounds) também é decisiva na lógica do mercado imobiliário, na medida em que estes investimentos produzem localizações valorizadas. (ROLNIK, 1995, p. 63-64).

O acesso à infraestrutura exige pagamentos individuais, como, água, saneamento, energia e etc. Esses investimentos são geralmente decididos em função da sua rentabilidade e viabilidade, fenômeno que se expressa nas taxas cobradas pelo Estado no fornecimento dos serviços públicos que, frequentemente se tornam incompatíveis com os rendimentos das famílias que deveriam ser beneficiadas. Já o custo dos equipamentos como ruas, parques, praças, organização do trânsito, recolhimento do lixo, iluminação pública, recai sobre a coletividade por meio dos impostos. Também se dividem desigualmente nas cidades por meio de um mecanismo indireto que é a valorização imobiliária. Os terrenos e moradias são mais caros nas áreas melhor servidas e os preços dos imóveis funcionam como um mecanismo de reserva das instalações e dos serviços municipais, em benefícios dos que podem pagar mais.

Além disso, a carência dos serviços urbanos, sintoma visível do congestionamento, recai sobre as camadas mais pobres da população, pois o mercado imobiliário encarece o solo das áreas bem servidas, que ficam deste modo "reservadas" aos indivíduos dotados de mais recursos e às empresas, naturalmente. [...] Porém, o ônus resultante deste desperdício não é sentido pelas empresas, pois elas são protegidas pelo quadro institucional que redistribui os encargos decorrentes da irracionalidade do sistema pelo conjunto da sociedade, atingindo de modo mais grave os grupos "desajustados": os recém-chegados à cidade e os que deixaram ficar para trás, nas áreas esvaziadas. (SINGER, 1998, p. 35-36).

Kowarick (1993) explica que no modo de produção capitalista os serviços de consumo coletivo passaram a ser geridos através de uma lógica com base na rentabilidade. Entretanto, é na criação dos serviços urbanos pelo setor privado que triunfaram os imperativos da expansão do capital: a solução dos

¹² Observa-se, por exemplo, em Londrina, a prioridade do município em inaugurar a Unidade Básica de Saúde (UBS) da Guanabara/Gleba Palhano, unidade cuja área de referência compreende bairros de classe média e alta, em detrimento da UBS Padovani unidade de referência para o atendimento dos moradores do Residencial Vista Bela. (PML, 2015).

problemas urbanos tem sido equacionado a partir de vultosos empreendimentos, que geram enorme massa de excedente e, direta ou indiretamente, uma produção de mercadorias em escala crescentemente ampliada que responde aos interesses lucrativos da dinâmica econômica, como dinamizador do processo de acumulação e trazendo resultados ínfimos em termos de melhorar os serviços básicos para a reprodução da força de trabalho.

Desta forma, os investimentos do Estado demonstram seu atendimento estruturalmente a serviço do capital. E no tocante a habitação evidencia como é tratada como instrumento de aceleração econômica. Assim, do ponto de vista econômico o provimento de equipamento de um terreno e a falta de infraestrutura do outro será um diferencial para o preço do terreno entre os territórios urbanos. E isto fundamenta a especulação imobiliária.

alguns terrenos vazios e algumas localizações são retidas pelos proprietários, na expectativa de valorizações futuras, que se dão através da captura do investimento em infraestrutura, equipamentos ou grandes obras na região ou nas vizinhanças. Isto provoca a extensão cada vez maior da cidade, gerando os chamados "vazios urbanos", terrenos de engorda, objeto de especulação. (ROLNIK, 1995, p. 64).

Não é raro encontrar imóvel abandonado ou subutilizado, aguardando sua valorização para, posteriormente, vendê-lo ou alugá-lo por um valor mais elevado. A valorização do imóvel, em grande parte, é gerada pelos investimentos públicos (melhoria da infraestrutura e construção de equipamentos e serviços públicos).

Kowarick (1975) explica que a especulação imobiliária impõe um método de parcelamento do solo urbano. Um loteamento não é feito em continuidade ao anterior já provido de serviços públicos. A área de terra vazia sem lotear é servida e valorizada pelos serviços que passam por ela para atender um bairro e outro. De forma direta transfere para o valor da terra a benfeitoria pública. Os investimentos públicos repercutem no preço dos terrenos. O crescimento demográfico junto com a retenção da terra a espera de valorização leva ao surgimento de bairros cada vez mais distantes, áreas longínquas, sem infraestrutura, afastadas dos locais de trabalho, impondo deslocamentos cada vez maiores.

Outra forma do Estado interferir na produção de territórios na cidade é por intermédio das políticas públicas. Por exemplo, ao remanejar famílias

residentes em áreas de ocupação irregular, para conjuntos habitacionais localizados na periferia das metrópoles, o Estado passa a promover uma dinâmica espacial baseada no movimento das pessoas sobre o espaço. Neste processo, estão embutidos outros, relacionados à dinâmica dos territórios urbanos, como a desterritorialização e reterritorialização. Além disso, este processo ainda é produtor de segregação na cidade já que a periferia é local onde residem famílias de baixa renda, que convivem com o déficit de serviços e infraestrutura básica, e distante das áreas centrais, melhor servidas de serviços e infraestrutura, custeados pelo Estado, onde se instalam as camadas de renda média e alta. Dessa forma, o processo de segregação em parte é ratificado pela ação do Poder Público sobre o espaço. (BARBOSA, 2009, p. 141).

Em síntese, a partir dos referenciais aqui estudados, pode-se afirmar que o Estado atua em três frentes para o controle da produção e consumo do espaço urbano: 1) econômica, através do controle do mercado imobiliário, que atende os desejos de localização espacial da classe dominante, por meio da disponibilização do fundo público; 2) política, pelo controle sobre a localização dos serviços e equipamentos públicos e da legislação de uso e ocupação do solo, uma vez que se constata a existência de um marco jurídico que reconheça e regulamenta o direito à habitação, no entanto, de cunho ideológico que mantém parte da classe trabalhadora a margem do acesso aos direitos sociais; 3) ideológica, através do desenvolvimento de ideias dominantes, no tocante a habitação a ideologização da casa própria.

Como resultado observa-se que o processo de reprodução da vida social tem transformado as cidades no lugar da especulação financeira e imobiliária, com os bens comuns sujeito às regras do mercado, cujas consequências perversas estão na precariedade das condições de moradia, no adensamento das periferias, na apropriação desigual do espaço, no desemprego estrutural, nas precárias relações de trabalho, na pobreza, na violência urbana que alimenta o medo e a insegurança. (CFESS, 2009).

Dessa forma, os territórios urbanos se constituem a partir das relações de poder e dominação entre classes com interesses distintos e inconciliáveis. Santos afirma que:

a cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. (SANTOS, 1996, p. 10-11).

Desse modo, a cidade capitalista é marcada por contradições.

Dentre elas, uma que se expressa é o aumento populacional nas áreas urbanas e com ele as tendências à elevação da desigualdade social. A produção social revela avanços jamais antes experimentados graças ao desenvolvimento das forças produtivas. De modo que a humanidade possui hoje recursos materiais sem precedentes. Todavia, ao mesmo tempo, este mesmo processo de desenvolvimento, por se fazer com finalidade privada tem evidenciado um crescimento da desigualdade social e do pauperismo.

Consideramos, portanto, o espaço urbano como mutável e suas transformações estão sempre conectadas às dinâmicas econômicas e sociais, tendo o Estado como sujeito protagonista deste processo, demonstrando na sua conformação as diferentes lógicas e interesses existentes.

1.4 GESTÃO DE CIDADES NO BRASIL - RELEVÂNCIA DA LÓGICA TERRITORIAL

Na dinâmica de reprodução capitalista o espaço urbano é compreendido como lócus de acumulação do capital, pois é configurado e reconfigurado para potencializar o capital sob a regulamentação do Estado. E a expansão geográfica necessária para sustentar a acumulação de capital. (HARVEY, 2005, p. 48).

Ao considerar a expansão geográfica produto do esforço de criar novas oportunidades para a acumulação do capital, Harvey (2005) afirma que a teoria marxista mostrou ser possível a ligação teórica entre o processo geral de crescimento econômico com o entendimento explícito de uma estrutura emergente de relações espaciais. Para o autor uma análise das obras de Marx "revela que ele reconheceu que a acumulação de capital ocorria num contexto geográfico, criando tipos específicos de estruturas geográficas". (HARVEY, 2005, p. 55).

Ao invocar a perspectiva territorial para a gestão das políticas sociais é fundamental dirimir toda possibilidade de deslizamento semântico sobre o conceito de território, esclarecer que não se trata somente de um conceito teórico e antes de tudo de um aspecto político e econômico. Compreender que além do espaço geográfico, território transcende o local e abarca a dinâmica da própria cidade e da vida social, elementos essenciais para a gestão de cidades justas e democráticas.

No que concerne à definição de território, Rogério Haesbaert (2004) reconhece tratar-se de um conceito polissêmico com uma vasta literatura em diferentes áreas do conhecimento.

Apesar de ser um conceito central para a Geografia, território e territorialidade, por dizerem respeito à espacialidade humana, tem uma certa tradição também em outras áreas, cada uma com um enfoque centrado em uma determinada perspectiva. Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir das relações de poder (na maioria das vezes, ligada a concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto “força produtiva”); a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do “neotribalismo” contemporâneo); a Sociologia o enfoca a partir da intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo. (HAESBAERT, 2004, p. 37).

A afirmação do autor demonstra que o debate conceitual sobre território pode apresentar várias possibilidades analíticas e conceituais a partir da abordagem em que se fundamenta o pesquisador nas ciências humanas. Esta compreensão para o serviço social exige um estimulante diálogo com a geografia.

À luz da ciência geográfica Raffestin (1993) destaca o seu caráter político e afirma que o território se forma a partir do espaço como resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático.

Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Deste modo, para Raffestin (1993) o conceito de território abarca as relações sociais estabelecidas num dado espaço modificado pelas relações de trabalho e revela relações de poder, e pode ser definido como:

[...] o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Segundo Haesbaert, (2004) enquanto “espaço-tempo vivido”, o território é sempre múltiplo, “diverso e complexo”, ao contrário do território “unifuncional” proposto pela “lógica capitalista hegemônica”. A formação e apropriação territorial é um processo complexo e dinâmico que permite e exige a interface entre as suas várias vertentes integradoras, sendo: 1) econômica: fonte de recursos ou como produto da divisão territorial do trabalho (relação capital - trabalho); 2) política: concebe o território como espaço delimitado e controlado, destaca as múltiplas formas de relações de espaço - poder, sobretudo o poder político do Estado; 3) cultural ou simbólico cultural: significação simbólica e subjetiva. Entende o território como produto da apropriação e da valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço vivido, ao cotidiano e 4) natural: relação entre sociedade e natureza.

A partir do conceito de Zapata (2007, p. 27) compreende-se território como espaço socialmente organizado onde existem relações entre as pessoas com fluxos econômicos, sociais, culturais, institucionais, políticos. Trata-se de lugares e pessoas interagindo e produzindo uma identidade histórica e cultural.

Assim, podemos afirmar que estas relações sociais são o que definem a construção e a conformação dos territórios. Logo, o que caracteriza um território é sua identidade cultural, econômica, ambiental e social, seu patrimônio natural, sua organização social e política. É um espaço possuidor de uma identidade, dinâmica própria e de especificidades que mantém as relações de interdependência. Desta forma, mais que uma delimitação geográfica, trata-se de um espaço relacional, onde as pessoas se articulam, podendo construir e pactuar uma agenda de desenvolvimento, elaborar planos e projetos coletivos que ajudem a melhorar a condição de vida.

Neste sentido também Fernandes (2008) afirma que:

O conceito de território carregaria, então, duas dimensões - um sentido físico, objetivo, material e localizado; e um espaço social, com dimensões culturais, políticas econômicas, históricas - em sua complexidade e temporalidade. Uma dimensão relacional, subjetiva, representável e indeterminada. Um mesmo território físico pode, então conter várias territorialidades que colidem, se destroem e se recriam por meio de relações de poder. (apud CHRISTOFFOLI, 2008, p. 246).

Assim, a territorialidade é "um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo em vias de atingir a maior

autonomia possível, compatível com os recursos do sistema". (Dallabrida; Marchesan, 2013, p. 201).

Para Haesbaert (2007, p. 35) a territorialidade situa-se na vertente cultural da geografia e identifica o "espaço de referência para a construção de identidades". Esta dinâmica da conformação dos territórios e da(s) suas(s) territorialidades pode ser percebida na fala do sujeito do grupo focal referente ao Residencial Vista Bela:

[...] é importante destacar as relações dos próprios habitantes daquele território que estabelece dando-lhe identidade, como que as próprias pessoas naquele espaço consolidam relações e definem a identidade daquele espaço, que pode ser mais estreito ou menos estreito e que tem uma dinâmica temporal também. Há momentos e momentos, o Vista Bela está passando pelo terceiro momento, começa com o estranhamento total e um processo que a própria população está fazendo no sentido de constituir-se proprietária daquele espaço, daquele território, inserida num território maior que é a cidade. (Sujeito G13 - grupo focal).

Observa-se que é a apropriação do espaço pelo homem que desencadeia uma (re)ordenação dos territórios, (re)criando novas formas de territorialidades. E a territorialização se dá a partir da ação do homem sobre o espaço nas quais as relações de poder possuem grande influência, podendo exercer dominação, submissão e controle.

Deste modo segundo Souza (2015):

O território (...) é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo (...), mas o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Este Leitmotiv traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como? (2015, p. 89 - grifos do autor)

Nesta perspectiva, Milton Santos considera que o território em si não é um conceito. "Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam". (SANTOS, 2000, p. 22).

Deste modo, o território pode ser compreendido como produto de um campo de forças políticas no qual as ações humanas constroem as marcas e projetam suas dimensões socioespaciais através das múltiplas territorialidades. (SANTOS, 1996).

Estas, por sua vez, proporcionam a formulação de estratégias de controle e poder de um grupo social sobre um determinado espaço através do fortalecimento de forças econômicas, políticas e culturais. O entendimento de tais relações estabelecidas no espaço é necessário para compreender as constantes transformações contemporâneas das cidades.

Território: é feito de vasos comunicantes com a cidade. É feito de conexões com outras dimensões da vida. Afinal, a cidade, e em particular uma metrópole, não é a mesma coisa que um vilarejo, justamente porque é feita de circulação, passagens, bifurcações, comunicações. (TELLES, 2010, p. 18).

Assim, compreendemos que a produção do espaço é ação cotidiana do homem e aparece na forma de ocupação de um determinado lugar em momento histórico, em que a produção da cidade, por exemplo, aparece como manifestação espacial dos conflitos de interesses dos diversos agentes presentes nesse processo, o qual está associado ao desenvolvimento capitalista. (FRAGA, 2011).

A afirmação do autor permite compreender que o território deve ser analisado a partir de um contexto histórico, em que as relações sociais conformam os territórios das cidades, permeado por relações de poder, dominação e controle, com símbolos de resistência a um modelo de Estado e determinam as condições sociais de existência de seus habitantes. Assim, Andrade (1995) complementa que o conceito está muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área, associado a ideia de poder estatal.

Villaça acrescenta que o funcionamento da estrutura urbana se dá como "um todo articulado de partes que se relacionam, no qual alterações em uma parte, ou em uma relação, acarretam alterações nas demais partes e relações". Para o autor quando algo é construído, inclusive as habitações populares, há ao mesmo tempo consumo, não apenas de terra mas de todo o espaço. Quando se constrói moradias nas periferias o espaço que está sendo produzido e consumido é o da totalidade da cidade. (VILLAÇA, 1998, p. 327).

A afirmação do autor nos permite aferir que a política de habitação tem papel fundamental no processo de planejamento das cidades e interfere efetivamente no desenho urbano. Assim, a perspectiva territorial é fundamental para a gestão das políticas habitacionais, pois deve atentar-se às especificidades e particularidades locais considerando as situações concretas de vida dos habitantes e suas implicações para toda a cidade.

No cenário brasileiro, a retomada do debate teórico sobre as relações entre economia e território representa desafio ainda maior à luz das disparidades socioespaciais, da diversidade, do tamanho do espaço nacional e das características históricas do modelo de desenvolvimento brasileiro, exigindo um esforço intelectual para atualizar as contribuições da economia política em relação à configuração do espaço brasileiro, a fim de gerar uma compreensão contemporânea daquilo que Brandão denominou *os espaços do subdesenvolvimento*. (ROLNIK, 2011, p. 91).

Neste sentido, Koga enfatiza o território como um elemento importante na medida em que esta perspectiva fomenta também o debate sobre a cidadania, a democratização das informações e a participação dos cidadãos na vida da cidade. Para a autora as cidades são caracterizadas de forma genérica, de um modo a homogeneizar situações, condições de vida, populações e lugares, raramente consideradas nas suas desigualdades ou diferenças internas. (KOGA, 2005, p. 24). Por isso:

A abordagem com base territorial significa romper com muitas lógicas: saímos da lógica da proximidade física, por exemplo, para as lógicas das aproximações sociais. Da lógica da emergência social, para a lógica do desenvolvimento social. Da lógica da homogeneidade, de que são todos pobres, portanto, tem as mesmas características, para a lógica das complexidades, das diferenças. Da lógica de uma negociação unilateral, em que o agente promotor vem com uma proposta pronta, para a lógica do diálogo social. (MELO, 2010, p. 20).

Desta forma, a vertente territorial é um elemento essencial para considerar as diferenças internas existentes em cada localidade que subsidie e promova mudanças no desenho e gestão das políticas públicas.

A dimensão territorial traz elementos que permitem uma perspectiva de totalidade da questão social: já que trabalha não somente com os aspectos das necessidades, como se refere às próprias relações estabelecidas entre os sujeitos e seu cotidiano de vivência, esta relação dinâmica se contrapõe à corriqueira e simplista noção de necessitados ou carentes como comumente se referem as políticas direcionadas aos pobres, que os destitui da condição de sujeito. Desta forma, o território diz respeito não somente

aos aspectos objetivos da realidade vivida pelas populações, mas envolve igualmente sua dimensão subjetiva, que aparece de forma também concreta através das manifestações de sofrimentos, desejos, expectativas etc. (KOGA, 2011, p. 40).

A autora destaca também que podem ser observadas as diferenças existentes entre as cidades que compõem cada estado. Assim como as diferenças de condições de vida entre os bairros, distritos, zonas de cada cidade. (KOGA, 2005, p. 24).

Milton Santos (1998, p. 81) revela que a riqueza da localização e a importância da acessibilidade se dão por uma série de elementos, quando afirma:

[...] cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão dependente de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário, têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está.

Nesta perspectiva, Bronzo (2010, p. 129) destaca que considerar a dimensão do território funciona como uma outra lente sob a qual se podem ver os processos de pobreza e exclusão, que acontecem em territórios permeados por relações sociais e laços de respeito, cooperação e conflito, reciprocidade, atuação de redes institucionais e comunitárias.

Assim, inversamente a lógica capitalista a perspectiva territorial anunciada nas políticas sociais, entre elas, a habitação, apresenta-se como um fator relevante para a gestão de políticas sociais que busca a construção de cidades mais justas e igualitárias respeitando as particularidades de seus habitantes. Compreender o território em sua totalidade e complexidade, para além do espaço geográfico, é fundamental para o estabelecimento de políticas habitacionais que respeitem as especificidades dos cidadãos e possam ofertar mais que somente a casa evitando um processo de segregação socioespacial. O que significa afirmar que acessar uma moradia implica em um conjunto de infraestrutura e bens produzidos na cidade.

Quando analisamos o conceito de território para a política habitacional além da dimensão geográfica, devemos considerar as relações sociais

estabelecidas e as possibilidades de pertencimento que a moradia deve abarcar. Neste sentido, a definição de Santos (2006) expressa a dimensão que a habitação tem sobre as pessoas:

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. Um faz o outro, à maneira da célebre frase de Churchill: primeiro fazemos nossas casas, depois elas nos fazem. (SANTOS, 2006, p. 96-97).

Todavia, sobre a perspectiva territorial no desenho do PMCMV, corroboramos com Rolnik ao afirmar que:

[...] o programa não levou em conta a dimensão territorial como um aspecto relevante de uma política habitacional orientada para a universalização do acesso à moradia em condições adequadas, tendo negligenciado o enfrentamento do problema da segregação socioespacial em função da renda nas cidades brasileiras. Pelo contrário, verificou-se que a sistemática do programa, atribuindo um protagonismo na concepção das operações às construtoras privadas, que geralmente se incumbem da elaboração de projetos e da escolha de terrenos, incentivou a proliferação de grandes conjuntos em lugares onde o custo da terra é o mais baixo possível - uma condição fundamental para a rentabilidade das operações -, reiterando um padrão histórico de ocupação do território onde o assentamento da população pobre é feito prioritariamente em periferias precárias e mal equipadas. (ROLNIK, 2015b, p. 128).

A afirmação da autora retrata perfeitamente a forma como foi secundária a perspectiva territorial na implantação do Residencial Vista Bela, contrariando os pressupostos da política de habitação no tocante ao acesso à moradia e seus componentes essenciais, e em enfim constituindo-se em um processo (des) (re) territorializante.

O processo de construção do território é simultaneamente construção/destruição/manutenção/transformação. Em síntese, é a unidade dialética, portanto contraditória, da espacialidade que a sociedade tem e desenvolve. Logo, a construção do território é contraditoriamente o desenvolvimento desigual, simultâneo e combinado, o que quer dizer: valorização, produção e reprodução. (OLIVEIRA, 1999, p. 75).

Em síntese, território implica a dinâmica das relações sociais e disputa de poder. É uma relação dialética e um incessante processo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização.

1.5 TERRITÓRIO E (DES) (RE) TERRITORIALIZAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL

Território é uma categoria analítica de primeira ordem para a geografia que vem sendo submetida a "fortes tentativas de redefinição e depuração". (SOUZA, 2015, p. 77). Desde sua gênese o território abarca a conotação material e simbólica, pois "etimologicamente aparece tão próximo de terra-territorium quanto de terreo-territor (terror, aterrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo - especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam alijados da terra". (HAESBAERT, 2007, p. 20).

Neste sentido, também, o processo de (des) (re) territorialização, como um desdobramento do conceito de território, pode ser abordado nas perspectivas política, econômica e cultural. Haesbaert (2004) defende em que pese esta diferenciação estar relacionada a diferentes concepções de território não trata-se de adotar uma posição estruturalista frente a estes componentes uma vez que são indissociáveis enquanto dimensões ou perspectivas do social.

Para alguns, a problemática que se coloca é a mobilidade do capital e das empresas - a desterritorialização seria um fenômeno sobretudo de natureza econômica; para outros, a grande questão é a crescente permeabilidade das fronteiras nacionais - a desterritorialização seria assim um processo primordialmente de natureza política; enfim, para os mais "culturalistas", a desterritorialização estaria ligada, acima de tudo, à disseminação de uma hibridização de culturas, dissolvendo os elos entre um determinado território e uma identidade cultural correspondente. (HAESBAERT, 2004, p. 26).

De acordo com Haesbaert (2004), podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de plenamente usufruí-lo, o território pode inspirar a identificação (positiva) e a efetiva apropriação. Inspirado em Lefebvre, Haesbaert, apresenta o território imbuído tanto do poder político de dominação, quanto do poder simbólico de apropriação carregado das marcas do vivido, do valor de uso e o primeiro mais concreto e funcional vinculado ao valor de troca. Assim, o processo de desreterritorialização pode ocorrer na dimensão material de dominação político

econômica mais concreta e funcional e na apropriação mais subjetiva e/ou cultural-simbólica.

Para elucidar a concepção de (des) (re) territorialização Haesbaert cita as obras de Deleuze e Guattari, precursores desta terminologia, que afirmam:

(...) construímos um conceito de que gosto muito, o de desterritorialização. (...) precisamos às vezes inventar uma palavra bárbara para dar conta de uma noção com pretensão nova. A noção com pretensão nova é que não há território sem um vetor de saída do território, e não há saída do território, ou seja, desterritorialização, sem, ao mesmo tempo, um esforço para se reterritorializar em outra parte. (Gilles Deleuze, em entrevista em vídeo apud Haesbaert, 2002).

Deste modo, Haesbaert (2004), afirma que a desterritorialização e a reterritorialização são processos concomitantes e indissociáveis e fundamentais para compreender a prática humana, ou seja, as relações sociais. A (des) (re) territorialização não formam um conceito unilateral. O autor define a desterritorialização como o movimento pelo qual se abandona o território, mais do que perdendo ou destruindo os processos de territorialização, na maior parte das vezes estamos "vivenciando a intensificação e complexificação de um processo de (re)territorialização muito mais múltiplo, "*multiterritorial*". (HAESBAERT, 2007, p. 19).

Jamais nos desterritorializamos sozinhos, mas no mínimo com dois termos (...). E cada um dos dois termos se reterritorializa sobre o outro. De forma que não se deve confundir a reterritorialização com o retorno a uma territorialidade primitiva ou mais antiga: ela implica necessariamente um conjunto de artifícios pelos quais um elemento, ele mesmo desterritorializado, serve de territorialidade nova ao outro que também perdeu a sua. (DELEUZE E GUATARRI, 1996, p. 40-41).

A partir da inspiração da obra de Deleuze e Guattari, que oferece ferramentas para as questões filosóficas e das práticas sociais. Saquet (2013, p. 110) define a desterritorialização como mudança, transformação, separação, desligamento e movimento. Destaca que o processo de desterritorialização e reterritorialização possui um movimento e unidade.

Para Saquet (2013) a reterritorialização é um movimento de construção do território. A desterritorialização é o abandono de territórios criados nas sociedades e sua concomitante reterritorialização. Os dois processos se relacionam, um perpassa o outro. Os territórios sempre comportam dentro de si vetores de desterritorialização e de reterritorialização.

Deleuze e Guattari (s/d) dão ênfase ao processo de desterritorialização porque é assim que eles entendem a criação do Estado e a dinâmica do capitalismo. Eles afirmam que o Estado e o capital vão operar por desterritorialização e sobrecodificação. Mas enquanto o Estado e as sociedades capitalistas se constituem pelo processo de desterritorialização, as sociedades pré capitalistas são efetivamente territoriais, pois a sua relação com a terra é totalmente diferente. Isto significa que o Estado e o capital irão impor um intenso processo de desterritorialização das sociedades pré-capitalistas. No que se refere ao capitalismo, os autores afirmam:

(...) no Capital, Marx mostra o encontro de dois elementos 'principais': um lado, o trabalhador desterritorializado, transformado em trabalhador livre e nu, tendo para vender a sua força de trabalho; do outro, o dinheiro descodificado, transformado em capital e capaz de a comprar. Estes dois fluxos, de produtores e de dinheiro, implicam vários processos de descodificação e de desterritorialização com origens muito diferentes. Para o trabalhador livre: desterritorialização do solo por privatização; descodificação dos instrumentos de produção por apropriação; privação dos meios de consumo por dissolução da família e da corporação; por fim, descodificação do trabalhador em proveito do próprio trabalho ou da máquina. Para o capital: desterritorialização da riqueza por abstração monetária; descodificação dos fluxos de produção pelo capital mercantil; descodificação dos Estados pelo capital financeiro e pelas dívidas públicas; descodificação dos meios de produção pela formação do capital industrial, etc. (s/d:233-234).

Um destaque importante de sua obra é a afirmação de que o aparecimento do Estado é responsável pelo processo desreterritorializante na medida em que ele imprime a divisão da terra pela organização administrativa, fundiária e residencial. Assim, também, Haesbaert complementa:

Provavelmente o primeiro grande autor que deu ênfase clara à fundamentação econômica do processo global-desterritorializador foi Karl Mark. Em seu discurso, a ausência do termo não impede a profunda análise das formas com que o modo de produção capitalista "desterritorializa" os modos de produção preexistentes para reterritorializar segundo sua própria dinâmica. A expropriação do campesinato, transformado em trabalhador "livre" em meio a fenômenos como a apropriação privada da terra e a concentração fundiária e, no outro extremo da pirâmide social, a velocidade com que os estratos mais privilegiados da burguesia destroem e reconstroem o espaço social, sob o famoso dito de que "tudo que é sólido desmancha no ar, tudo que é sagrado é profano", seriam as referências mais marcantes do movimento de des-re-territorialização capitalista. (HAESBAERT, 2004, p. 26).

Na análise dos autores de perspectiva econômica do processo de desreterritorialização, a expropriação do campesinato desterritorializado de suas terras e sua transformação em trabalhador livre rumo ao assalariamento nas cidades foi a primeira grande desterritorialização do capitalismo. Na dinâmica capitalista o processo se destaca, pois o território pode se desterritorializar no sentido que se desfazem ininterruptamente com a divisão social do trabalho. No entanto, se observarmos que a desterritorialização está sempre seguida e/ou acompanhada da reterritorialização podemos compreender que o capital se (re)territorializa pela "apropriação ou controle/domínio societal". (SAQUET, 2013, p. 135).

Podemos observar que a questão fundiária continua a ser a base para novas formas de desterritorialização dos trabalhadores como respostas para a reestruturação e manutenção de poder das relações sociais vigentes diante a emergência do neoliberalismo, do processo de reestruturação produtiva e do trabalho, da mundialização da economia e da internacionalização dos fluxos que são todos partes integrantes de uma mesma face da moeda, sendo a outra o processo de des-territorialização promovida pelo capitalismo. (HAESBAERT, 2004, p. 30-31).

Na contribuição de Souza (2015, p. 102) a desterritorialização está relacionada com experiências culturais e identitariamente importantes e até mesmo traumáticas, "na esteira do densenraizamento de indivíduos e de grupos sociais inteiros; e pode também implicar a privação de acesso a recursos e riquezas". Para o autor a territorialização ou desterritorialização é sempre e em primeiro lugar um processo que envolve o exercício de relações de poder e a projeção destas relações no espaço como "remoções de favelas, despejo de famílias sem teto de uma ocupação", [...] como situações de desterritorializações de moradores pobres, na esteira de processos de "gentrificação ou revitalização de partes da cidade (mormente áreas centrais), sem levar em conta as suas causas econômicas imediatas e mediatas".

Haesbaert (2004) afirma que a dimensão mais propriamente social da desterritorialização, pouco enfatizada, demonstra que quem de fato perde o "controle" e/ou a "segurança" sobre/em seus territórios são os mais destituídos, aqueles que se encontram mais "desterritorializados" ou, em termos mais rigorosos mais precariamente territorializados.

No Residencial Vista Bela é possível identificar um processo (des) territorializante das famílias, por meio de uma intervenção do poder público

municipal, que removeu um alto número de famílias de baixa renda, proveniente de diferentes regiões da cidade, para assentá-las em um bairro novo e distante, desprovido de equipamentos e serviços urbanos. Neste exemplo podemos identificar que a saída do território ocorre mediante uma ação direta do Estado, que assume um papel desterritorializador sobre as famílias que são desterritorializadas de suas casas, suas regiões de origem, suas territorialidades e concomitante iniciam a construção de novas territorialidades e reterritorialização no novo local de moradia.

Este processo desterritorializante na gestão das políticas habitacionais pode ser, também, entendido como desdobramento do movimento do capital observado por Rolnik:

Na linguagem contratual das finanças, os vínculos com os territórios são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia da perpetuidade da propriedade individual é uma condição. Desta forma, enlaçam-se os processos de expansão da fronteira da financeirização da terra e da moradia com as remoções e deslocamentos forçados. (ROLNIK, 2015a. p. 13).

Assim, as cidades reúnem qualitativa e quantitativamente mecanismos para reprodução e acumulação do capital, e por isso ocupa o papel de comando na divisão social do trabalho, ou seja, o capitalismo impõe sua tendência desterritorializadora.

Todavia, a desreterritorialização não é um fenômeno somente econômico, ela tem impactos políticos e culturais. Deste modo, a (re)construção do território se efetiva a partir da ação de sujeitos coletivos, que lutam para que esse território se transforme não só em espaço habitável, mas em espaço de realização de direitos.

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

Sendo assim, considerar a perspectiva territorial para a gestão das cidades é fator de redução das desigualdades, porque a pobreza é também fruto de

relações sociais e de processos de segregação e marginalização socioespacial. (BRONZO, 2010, p. 126).

CAPÍTULO II

2 POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL - PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E SEUS IMPACTOS NO SETOR IMOBILIÁRIO

No capítulo anterior compreendemos que a questão da habitação é estrutural e inerente ao modo de produção capitalista, cuja mercantilização demanda a intervenção do Estado, que por meio da política de habitação preconiza o direito à moradia e contempla os interesses do grande capital.

A Política Habitacional é, portanto, analisada no campo das políticas sociais de responsabilidade do Estado e, neste capítulo, serão abordadas três iniciativas da política habitacional brasileira, em momentos distintos, com ênfase para o atendimento à população de baixa renda: a Fundação Casa Popular, em 1946, o Banco Nacional de Habitação, em 1964, e o Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009, que anunciaram o enfrentamento do déficit habitacional.

O período de vigência da Fundação da Casa Popular (FCP) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) despertam o interesse pelas características do quadro econômico e institucional: o populismo pré 1964 e o posterior regime autoritário; os fluxos e refluxos experimentados no período e o contexto da rápida urbanização. Já o PMCMV se destaca pela clara finalidade de enfrentar um período de crise econômica capitalista, mas que demonstra muita semelhança com a política no período do BNH. Aborda, ainda, os impactos do PMCMV no aquecimento do setor imobiliário e seus impactos socioeconômicos em contradição ao acesso ao direito à moradia digna.

Neste capítulo observamos que apesar da aprovação de importantes instrumentos normativos tocantes a reconhecer e assegurar a habitação como direito social persiste a dificuldade de efetivar as diretrizes das políticas habitacionais em cada momento histórico. Neste sentido, constata-se a afirmação de Engels (1982) de que solucionar a questão da habitação não seria possível por meio de normas jurídicas. Isto significa reconhecer que mesmo com todas as regulamentações para a construção de cidades justas e igualitárias, na prática persiste a desigualdade de acesso à habitação, pois, a desigualdade social é inerente as relações sociais vigentes.

O marco legal e a política social no âmbito imediato podem suprir as necessidades tangentes da classe trabalhadora e viabilizar acessos a direitos no limite permitido e hegemônico do capital, mas de forma alguma poderá promover alterações na estrutura social que gera e reproduz as contradições de classes.

2.1 O ESTADO CAPITALISTA E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Excede às possibilidades deste capítulo uma abordagem histórica exaustiva das políticas habitacionais, mas é necessário demonstrar as respostas do Estado para o enfrentamento da questão habitacional cujos objetivos não são alheios as demandas do capital em cada momento histórico.

Ao entender o Estado como principal agente regularizador da política habitacional que tem, ao mesmo tempo, a função de maximizar a acumulação capitalista, criando condições para que a exploração da força de trabalho seja maior, e o compromisso legal de promover respostas efetivas as condições precárias de habitabilidade e superar a condição de segregação territorial, por meio das políticas sociais, faz-se premente contextualizar o papel das políticas sociais no modo de produção capitalista.

Todavia, como visto anteriormente a moradia é um direito que se concretiza mediante a aquisição monetária no mercado e/ou por meio de políticas sociais que promovam o financiamento desse bem, evidenciando a enorme defasagem entre os princípios igualitários e democráticos da lei e a realidade social repleta de desigualdades e segregação.

Isto posto, é necessário tratar o caráter contraditório das políticas sociais. Deste modo, Behring e Boschetti (2007) afirmam que devemos considerar as múltiplas causalidades que intervêm na construção da política social, o que impõe relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social. Neste sentido podemos compreender que a questão social é determinada pelo movimento do capital, do qual o proletariado é uma expressão, que busca a supressão da contradição da estrutura de classes e não seu reconhecimento pela classe dominante.

Acrescente-se a isto, de acordo com as autoras, que é necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e

seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Ou seja, relacionar as políticas sociais às determinações econômicas que em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração ao capitalismo. Isto implica considerar, inclusive, o papel a ser desempenhado pelo Estado no interior da luta de classes. O segundo aspecto é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais e o terceiro é o papel das classes sociais, assim não se pode explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com esta e a luta de classes.

[...] Segundo a concepção materialista da história, o fator que, em última instância, determina a história é a produção e a reprodução da vida real. Nem Marx nem eu afirmamos, uma vez sequer, algo mais do que isso. Se alguém o modifica, afirmando que o fato econômico é o único fato determinante, converte aquela tese numa frase vazia, abstrata e absurda. A situação econômica é a base, mas os diferentes fatores da superestrutura que se levanta sobre ela - as formas políticas da luta de classes e seus resultados, as constituições que, uma vez vencida uma batalha, a classe triunfante redige, etc., as formas jurídicas, e inclusive os reflexos de todas essas lutas reais no cérebro dos que nelas participam, as teorias políticas, jurídicas, filosóficas, as ideias religiosas e o desenvolvimento ulterior que as leva a converter-se num sistema de dogmas - também exercem sua influência sobre o curso das lutas históricas e em muitos casos, determinam sua forma, como fator predominante. (MARX; ENGELS, 1890, p. 284).

Portanto, resultantes das contradições do modo de produção capitalista¹³ a questão social e a política social, não formam instâncias complementares e sim uma unidade. São os diversos elementos imbricados e articulados que constituem a totalidade do problema.

No que se refere ao caso brasileiro, Behring e Boschetti (2007), Pereira (2009) e Netto (1996) compreendem que as políticas sociais se gestaram na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a II Guerra Mundial - 1945. O processo de desenvolvimento do capitalismo no país, acelerado pelo período intensivo de substituição de importações

13 "A situação da classe operária é a base real e o ponto de partida de todos os movimentos sociais de nosso tempo, porque ele é, simultaneamente, a expressão máxima e a mais visível manifestação de nossa miséria social. O comunismo dos operários franceses e alemães é seu produto direto [...] o conhecimento das condições de vida do proletariado é, pois, imprescindível para, de um lado, fundamentar com solidez as teorias socialistas e, de outro, embasar os juízos sobre sua legitimidade e, enfim, para liquidar com todos os sonhos e fantasias pró e contra" (Engels, f. prefácio. in a situação da classe trabalhadora na Inglaterra, s.p., Boitempo editorial, 2007, p. 4).

conduzindo a uma efetiva industrialização de uma nação até então agrária, incrementou a luta de classes, mas, também, a necessidade da intervenção estatal.

Outro traço importante desta processualidade é a expansão do urbano. Nas primeiras décadas do século XX as cidades brasileiras eram vistas por trabalhadores rurais como espaço propício para a conquista de mobilidade na estrutura social e econômica. As migrações resultavam de fatores decorrentes da modernização do campo, bem como das possibilidades de sobrevivência oferecidas no espaço urbano.

A intensidade do processo migratório campo-cidade configurou uma reversão demográfica. Enquanto aproximadamente 10% da população era urbana no final do século XIX, tendência que começou a sofrer significativas alterações nas primeiras décadas do século XX, com o incremento da industrialização, para chegar ao final dos anos 1900 com apenas 20% da população classificada como rural. Entretanto, este processo não foi isento de contradições de tal modo que o crescimento do urbano trouxe como contraface desigualdades socioespaciais e intensificação dos problemas relacionados a questão da habitação. Desse modo, é possível reconhecer que esse processo deu origem aos cinturões de pobreza na cidade tornando a face da pobreza no Brasil predominantemente urbana.

A industrialização brasileira aliada às novas demandas resultantes do acirramento das condições de urbanização gerou uma enorme concentração de renda e riqueza em um polo da sociedade, acarretando em contrapartida o acirramento da questão social com grandes aglomerados em torno das cidades, que por sua vez atestam o crescimento da pobreza, do desemprego com privações social, econômica, cultural e política para a classe trabalhadora.

Tais condições gestadas pelo Estado na formação da classe trabalhadora incidiram no sentido de que as desigualdades deixassem de ser entendidas como caso de polícia, o Estado passa a ser requisitado para a implementação de políticas sociais, entendidas como o “conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população”. (DRAIBE, 1997, p. 14).

Neste sentido, segundo os autores, não cabe denominar de política social as ações isoladas e pontuais que não se caracterizaram como conjunto de ações sistemáticas e contínuas por parte do Estado. No entanto, as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo

respostas e formas de enfrentamento em geral setorializados e fragmentados ainda persistentes. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Pereira (2009), respaldada na literatura inglesa e pautada metodologicamente na categoria contradição, promove o debate sobre a disputa entre reformadores sociais e liberais no desenho das políticas sociais. Parte do princípio que a política social é um processo complexo, multideterminado, contraditório e dinamicamente relacional. Portanto não está isenta de ingerências econômicas e correlação de forças políticas. Assim, não há como tratar de política social de forma linear sem problematizações.

Afirma que a existência de políticas sociais pode ser considerada como um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou ao modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Afirma, também, que a política social como produto da conflituosa relação entre Estado e sociedade, no marco das formações sociais de classe, vai sempre lidar com interesses opostos, já que ela resulta da pressão simultânea de sujeitos distintos.

Em sua obra Pereira (2009) reconhece a dificuldade em conceituar política social, mas há que considerá-la não somente por parâmetros científicos, mas também éticos e cívicos. É mediante a política social que direitos sociais se concretizam e as necessidades sociais são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada.

Percebe-se que cada definição para política traz uma ideologia, valores e perspectivas teóricas competitivas. Desta forma, não há política neutra e deve se identificar a perspectiva teórica pela qual a compreensão da política social se pauta. Mas não se pode negar que a política social é uma política de mediação entre: "a) as necessidades de valorização e concentração do capital; b) as necessidades e interesses da classe trabalhadora". (PEREIRA, 2009). Assim, assumindo aspectos contraditórios é a ação política de ambas as classes em relação a suas necessidades que possibilitarão que esta se concretize.

Considera-se que uma política social busca, muitas vezes, a realização de mais de um objetivo, serve a numerosos propósitos. E assim, a política de habitação constituiu-se campo privilegiado de análise. Pela ressonância social do tema, pelos aspectos ideológicos e pela sua inserção na estratégia de desenvolvimento urbano.

Azevedo; Andrade (1982) ao analisarem a política habitacional no período da FCP e do BNH, expoentes da política de habitação, apontam que essa política não parte da visão totalizadora da questão urbana, ao contrário, sua ação foi frequentemente fragmentária e muito gradualmente passa a articular-se com novas áreas como água, esgoto e planejamento de cidades. Apontamento presente também quando se analisa o atual PMCMV.

Destaca-se, contudo, que a constituição e configuração de uma dada sociedade se manifesta historicamente, assumindo contornos distintos em cada conjuntura, deste modo, conforme assinala Martins (2013) a constituição do capitalismo brasileiro se fez de forma a incorporar princípios liberais em seus aspectos econômicos mantendo o caráter cultural ainda sob formas patrimonialistas, autoritárias e antidemocráticas negando em muitas vezes a condição de cidadão aos despossuídos.

Na contribuição de Netto (1996) a questão social é o alvo das políticas sociais que são mecanismos de intervenção do Estado, de caráter fragmentado cuja função fundamental é a "manutenção e reprodução da força de trabalho em níveis aceitáveis e pertinentes" que atendam as necessidades do capitalismo monopolista. Por meio das políticas sociais o Estado imbrica a função política e econômica garantindo um consenso da classe trabalhadora que permite a estruturação de um Estado capitalista que potencializa o capital para o controle do mercado e para que seus lucros continuem crescendo.

Diferentemente do capitalismo concorrencial cuja intervenção do Estado, normalmente, se caracterizava de forma pontual e emergencial por meio de ações repressivas às ameaças externa. No capitalismo monopolista a intervenção do Estado pode se tornar contínua e sistemática por meio de políticas sociais, mas não é de abrangência total. Esta concepção não compartilha da ideia de que mediante políticas sociais os direitos sociais são concretizados na perspectiva da cidadania ampliada. Para o autor o capital monopolista com sua exacerbada exploração gera sucessivas crises que se constituem como ameaças internas a sua sobrevivência.

No capitalismo dos monopólios o Estado passa a assumir também funções econômicas, diretas – quando o Estado age como um capitalista e indiretas – quando o Estado dá subsídios ao capitalista e age como um grande consumidor. E estratégica – quando o Estado atua como administrador da economia em favor do capital.

Neste sentido, as políticas sociais podem ser entendidas como as ações do Estado para atenuar os conflitos advindos das relações de classes. Para Mota (2014) o modo de produção e reprodução do capital gera sucessivas crises de caráter global pela própria estrutura mundializada da economia, cujo movimento de internacionalização decorre da concentração do capital e descentralização da produção, expõe as contradições da dinâmica da acumulação expressando-se em diversas frentes.

Devido a necessidade de acréscimo de seus lucros através do controle dos mercados como forma de organização do capital muitos reordenamentos são realizados entre eles os ajustes nas políticas sociais. Em nome do modelo neoliberal o que se efetiva é a não consolidação de um sistema de proteção social e cada vez mais a negação dos direitos sociais que vincula diretamente o patamar de proteção e seguridade social ao mercado, transformando os direitos sociais em mercadorias, inclusive a habitação.

Há autores que reconhecem a política habitacional como campo estratégico para a imbricação política e econômica das políticas sociais, e concordam que o modelo vigente contribuiu para o setor econômico do país, entre eles, Santos (1999) aponta que a política habitacional possui especificidades que justificam a atuação governamental:

- (1) A habitação é um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais;
- (2) A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem habitação;
- (3) A habitação responde por parcela significativa da atividade do setor da construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de emprego e do PIB¹⁴ da economia. (SANTOS, 1999, p. 8).

As políticas habitacionais com o escopo de promover o acesso à moradia e desenvolvimento econômico, demonstram como as relações capitalistas se materializam na produção do espaço urbano. Na prática o capital em nome de atender uma demanda da população (habitação) subordina os direitos sociais as determinações econômicas.

¹⁴ Produto Interno Bruto: consiste na soma de tudo que é produzido, entre mercadorias e serviços, e sua variação é, portanto, a indicação do ritmo de crescimento econômico. (IPEA, 2015).

Todavia, nesta lógica, o direito à moradia à população de baixa renda se restringe a uma mercadoria chamada casa, cujo acesso tem se efetivado pela via do mercado contribuindo com a especulação imobiliária e a segregação socioespacial da população de menor renda nos territórios periféricos da cidade.

Ressalta-se que a produção de habitações, cuja confecção inclui uma gama variada de insumos, resulta de uma complexa rede de agentes, inclusive comerciais e financeiros, na qual o contexto sobre a terra urbana constitui um fator fundamental no preço das mercadorias colocadas no mercado. Aponte-se, também, para o fato de que as atividades econômicas que resultam na mercadoria-habitação estão cada vez mais fundidas em torno da dinâmica do grande capital [...] Do ponto de vista da realização do capital, os interesses daí resultantes tendem a produzir uma mercadoria socialmente adequada quanto ao seu padrão de habitabilidade para as faixas de renda mais elevadas, vedando o acesso para a grande maioria dos trabalhadores que precisam, por conseguinte encontrar outras fórmulas para se reproduzir nas cidades enquanto mercadoria para o capital. (KOWARICK, 1993, p. 60).

No Brasil a partir dos anos 1980 o capital implementou iniciativas do ideário neoliberal, quando o Estado desempenha papel central, que permitem a "recomposição das suas taxas de lucros, ao mesmo tempo em que desenvolve iniciativas que as legitimem socialmente". (Mota, 2014, p. 31).

No contexto neoliberal percebe-se que a política social não é só reivindicação da classe trabalhadora, que contribui para sua formatação, para a economia possui uma função de reprodução do capital e é cada vez menos instrumentos da classe trabalhadora. As medidas estruturais se expressam na elevação progressiva dos preços das mercadorias, as taxas de lucros tendem a ser maiores, a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa média de lucro e a tendência ao subconsumo, o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que a inversão nos monopolizados torna-se progressivamente mais difícil, cresce a tendência a economizar trabalho vivo com a introdução de novas tecnologias, acarretam maior concentração de renda e alargamento das desigualdades sociais e o Estado utiliza-se das políticas sociais para promover o consenso entre as classes. (MOTA, 2014).

Neste sentido, evidencia-se a concepção de Netto (1996) ao afirmar que no capitalismo monopolista o Estado passa a intervir sistematicamente na economia imbricando a função política e econômica das políticas sociais, cuja

principal função política é manter a ordem burguesa através do consenso ou se necessário a coerção.

Em ambos os processos o papel do Estado é fundamental. Em primeiro lugar, por criar o suporte de infraestrutura necessário à expansão industrial, financiando a curto ou a longo prazo as empresas, e por agir diretamente enquanto investidor econômico. Ademais, por ser o agente que tem por encargo gerar os bens de consumo coletivo ligados às necessidades da reprodução da força de trabalho. Em segundo lugar por manter a "ordem social" necessária à realização de um determinado "modelo" de acumulação. Nesse aspecto, quando os recursos estatais se canalizam preponderantemente para os imperativos da acumulação de capital em detrimento daqueles mais diretamente acoplados à reprodução da força de trabalho, acirrando o processo de espoliação urbana, e quando a criação de excedente se realiza também através da pauperização absoluta de vastos contingentes sociais, o Estado, para viabilizar semelhante "modelo de ordem social" de características selvagens para a força de trabalho, só pode assumir feições nitidamente autoritárias e repressoras. O controle e a contenção dos movimentos reivindicatórios passam a ser a condição para a efetivação de semelhante modelo excludente de repartição dos benefícios, que, por sinal, tem sido a tônica do processo de acumulação recente no Brasil. (KOWARICK, 1993, p. 62-63).

Para Kowarick tais processos tornam plenamente transparente a questão da habitação onde o Estado "tem empregado vultosos recursos no financiamento das habitações. Contudo, a imensa parcela dos montantes empregados segue uma lógica de financiamento ditada pela lei do lucro, destinando aos estratos de renda que podem pagar o preço de mercado da construção habitacional". (KOWARICK, 1993, p. 62-63).

Mota (2014) defende que a política social atual possui um caráter cada vez mais consensual e compensatória, de um lado permite atender algumas necessidades imediatas da classe trabalhadora, sem romper com as exigências da classe dominante. A intervenção do Estado e das organizações sociais e populares passam a ser parceiras na execução de programas sociais que são desenhados e ditados por organismos internacionais.

O que pode ser constatado no discurso do ex-secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert McNamara, em 1975, para convencer os acionistas a investirem em políticas urbanas e habitacionais nos países em desenvolvimento, após uma década que parecia indicar o fortalecimento do bloco comunista e sua expansão para novas áreas no sul do planeta:

Historicamente, violência e convulsão civil são mais comuns na cidade do que no campo. Frustrações que se acumulem nos pobres urbanos são

rapidamente exploradas por extremistas políticos. Se as cidades não começarem a tratar da pobreza de forma mais construtiva, a pobreza poderá igualmente começar a tratar as cidades de forma mais destrutiva. (ARANTES, 2006, p. 5).

Observou-se no período a partir dos documentos fundadores que aos setores de políticas urbanas (1972) e habitacionais (1975), o Banco Mundial passou a propor sucessivas agendas para as cidades dos países em desenvolvimento com padrões inferiores aos dos países centrais.

O banco resume a questão nos seguintes termos: "Deve ser feita a escolha entre realizar serviços em padrões convencionais para uma porção limitada da população ou para uma larga porção, em níveis mais baixos e com menores custos unitários". [...] Sem superar evidentemente essa contradição, mas procurando responder a ela, a nova matriz urbanística formulada pelo Banco Mundial adota um ponto de partida novo, e mais pragmático: as necessidades mínimas não ditam mais o modelo de urbanização, e sim as possibilidades financeiras dos pobres urbanos. Assim, no caso da habitação, o parâmetro mais importante passa a ser a renda familiar e não mais o estudo dos espaços necessários para abrigar adequadamente uma família. [...] Com isso, as instituições financeiras multilaterais foram capazes de promover, como afirmou Rod Burgess, um divórcio entre os padrões urbano-habitacionais e as considerações sociais, morais e técnicas que resultaram de 150 anos de luta dos trabalhadores e profissionais com eles comprometidos. Do ponto de vista da acumulação capitalista, a redução dos padrões habitacionais e urbanos teve como objetivo redefinir o que é necessário para o trabalhador do Terceiro Mundo reproduzir sua força de trabalho, o que, no limite, contribui para deprimir ainda mais seus baixos salários. (ARANTES, 2006, p. 64-65 grifo do autor).

Nesta perspectiva, as políticas sociais são entendidas como mecanismos de intervenção do Estado que atendem orientações da política macroeconômica, ditadas pelos organismos internacionais, logo de caráter neoliberal, portanto na contramão dos direitos sociais.

[...] os direitos civis não são apenas desejáveis, mas são essenciais ao desenvolvimento e reprodução das relações capitalistas de produção [...]; os direitos políticos, por sua vez, não são essenciais às relações capitalistas (o que se comprova pelo bom desenvolvimento de economias capitalistas submetidas a Estados autoritários, como no ciclo ditatorial brasileiro), mas não são antagônicos à acumulação capitalista (como, por sua vez, comprova o exuberante desempenho da acumulação capitalista sob o Estado de Direito vigente). Entretanto, os direitos sociais acabam por se chocar com a desigualdade fundante e necessária à acumulação capitalista, a desigualdade entre o capitalista e o trabalhador assalariado e, mais que isso, se localiza na distribuição da riqueza entre o fundo de acumulação privada e a riqueza pública destinada a financiar as políticas sociais e as estruturas garantidoras dos direitos.

Não é, portanto, surpreendente que o capitalismo exija direitos civis, aceite conviver com direitos políticos e, sempre que pode, se contraponha aos

direitos sociais como ameaça aos direitos civis e às liberdades políticas. (TRINDADE, 2011, p. 28).

Portanto, as políticas sociais cumprem o papel de amenizar as contradições sociais, sua perspectiva não propõe uma ação para acabar com a desigualdade social, são criadas e engendradas estrategicamente para atenuar os conflitos advindos das relações de classes, por isso considerada de caráter pontual e fragmentada.

Mota informa que os anos 2000 foram um período de grande importância para consolidação e a experimentação para as políticas sociais baseadas na concepção do Banco Mundial, sobretudo para as direcionadas para a América Latina, pois assume um caráter "neodesenvolvimentista cujas bandeiras são o equilíbrio entre crescimento econômico com desenvolvimento social". (Mota, 2014, p. 33).

Esta dimensão econômica pode ser identificada na gestão das políticas sociais atuais, exemplo disto pode ser o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que inclui habitação e serviços de saneamento, cuja finalidade é promover investimentos e infraestrutura que permitam aumentar a produtividade das empresas, estimular investimentos privados e reduzir as desigualdades regionais e ao mesmo tempo contemplar demandas da população.

Nos anos 2000, com a crise que afetou os Estados Unidos, o discurso e as estratégias de enfrentamento da crise:

passam a transitar por uma espécie de juízo moral que, ao criticar os maus e desonestos capitalistas - qualificados de especuladores irresponsáveis - defendem o capitalismo sério, real, produtivo, democrático e redistributivo. Estava dado o "mote" que marcaria o início de outra processualidade histórica, desta feita, qualificada como meio de enfrentamento à crise do capital financeiro, revelando um novo projeto e processo de restauração da ordem do capital, agora legitimado e conduzido por novos protagonistas. (MOTA, 2010, p. 33).

Este ideário segue determinações dos organismos internacionais como Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio que comandam uma política de ajuste estrutural, definem as políticas destinadas aos países, sobretudo, os países em desenvolvimento, expressa, principalmente, na fragilização da proteção social. É uma formatação global de um modelo de acumulação que tem por base a

financeirização da economia e a flexibilização das relações de trabalho, e, conseqüentemente, o agravamento das expressões da questão social. A subordinação as políticas macroeconômicas do país, as quais atuam em perfeita sintonia com a lógica do grande capital.

Para Mota (2014) as medidas que aparentemente seriam o afastamento do neoliberalismo, como expansão dos programas sociais, são na realidade uma formatação de política social cujo principal foco é o aumento de consumo da classe trabalhadora para aumentar os lucros dos capitalistas.

É possível compreender que o aspecto econômico tem um cariz político e ideológico que influencia diretamente a gestão das políticas sociais e dado o contexto da mundialização do capital é praticamente impossível que as orientações de grupos econômicos internacionais não influenciem nas economias periféricas como o Brasil. O poder econômico subjuga o poder político, uma vez que as pactuações são realizadas pelos países signatários que condicionam as medidas a serem seguidas quando da utilização de recursos disponíveis as demais nações.

Desta forma, o país possui metas e para alcançá-las as políticas sociais não conseguem reduzir as desigualdades sociais decorrentes do modo de produção e reprodução. Neste sentido Kowarick é enfático ao afirmar que

[...] com o avanço do processo de acumulação, o Estado perde sua ambigüidade: converte-se em pressuposto da realização do grande capital, fornecendo insumos básicos e tornando-se ele próprio um agente produtor, o que levou à crescente exclusão das massas trabalhadoras, agora também no que se refere aos serviços de consumo coletivo. (KOWARICK, 1993, p. 69).

A política social no âmbito imediato pode suprir as necessidades tangentes da classe trabalhadora, pode viabilizar acessos a direitos no limite permitido e hegemônico com a globalização do capital, mas de forma alguma poderá promover alterações na estrutura social que gera e reproduz as contradições de classes que demandam a intervenção do Estado por meio das políticas sociais.

As políticas sociais como estratégias social-democrata do Estado para enfrentar e intervir nas sequelas deixadas pelas várias expressões da questão social são cada vez mais focalizadas nos segmentos mais pauperizados, introduzem critérios de elegibilidade, atuam na seletividade, reforçam o individualismo e o caráter meritocrático. (GUERRA, 2010, p. 35).

Em que pesem as variadas contribuições acerca da política social aqui tratadas, constata-se que há uma unidade nas diversas leituras ao acentuarem as contradições existentes na sociedade capitalista. Assim, a questão da habitação como inerente ao capitalismo não será solucionada por meio de políticas sociais.

Isto posto, a seguir faz-se um panorama histórico das modalidades de financiamento de políticas habitacionais no Brasil buscando apresentar ações sistemáticas do Estado para a população de baixa renda.

2.2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA SOCIAL DE HABITAÇÃO NO BRASIL

Bolaffi (1980) afirma que até a consolidação da sociedade industrial durante o século XIX a atividade do Estado limitou-se em geral às camadas com papel decisivo no processo de acumulação capitalista, sem representação aos que não eram proprietários e conseqüentemente não pagavam impostos até 1850. Após a segunda guerra mundial iniciou um processo lento que culminou com o Estado de Bem Estar Social, iniciado na França e Inglaterra e se espalhando por todos os países europeus independentemente dos regimes políticos.

Bonduki (2004) relata que os registros de informações sobre habitações populares no Brasil no período da Primeira República são de técnicos da saúde preocupados com a saúde pública. Os higienistas consideravam a precariedade das habitações perigosas para as condições sanitárias. Assim, requeriam a intervenção do poder público para criar uma legislação para romper com as posturas liberais e com a privacidade do domicílio para resolver os surtos de epidemia. Desse modo, as medidas governamentais para controlar as condições sanitárias e impedir a propagação de epidemias foram de três tipos:

- 1) criação da Diretoria de Higiene, com poderes de polícia e inspeção sanitária, isto é, podia entrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e de saúde de seus habitantes; 2) promulgação de vasta legislação de controle sanitário e de produção das habitações, com destaque para o Código Sanitário de 1894; e 3) participação do Estado na gestão e obras de saneamento e de abastecimento de água e de coleta de esgotos. (BONDUKI, 2004, p. 30).

Contudo, as condições econômicas estruturais, baseadas nos baixos salários e em regras mercantis de produção de moradias de aluguel no período

tornou o higienismo incapaz de impedir a proliferação de cortiços e habitações precárias. Ao analisar a habitação popular na cidade de São Paulo ainda no final do século XIX Bonduki afirma:

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionou inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. Até a década de 1870, com exceção das chácaras periféricas, quase não havia diferenças funcionais de um ponto a outro da cidade. As residências dos mais abastados e as da classe média muitas vezes localizavam-se no próprio "triângulo" central, junto ao comércio e as oficinas (Matos, 1958, p. 89). Essa reduzida segregação espacial explica-se pelas reduzidas dimensões da cidade e pelo fato de que "os dois grandes grupos sociais do velho burgo [os homens livres e os cativos] podem estar misturados no tecido urbano porque estão infinitamente separados no tecido social" (Rolnik, 1981, p. 6.) A partir da década de 1880, contudo, surgiram os primeiros indícios de segregação com a "diversificação das funções e o aparecimento, ao lado do velho centro, de bairros operários e de bairros residenciais finos" (Matos, 1958, p. 89). (BONDUKI, 2004, p.20-21).

Desde o surgimento do problema habitacional no final do século XIX até a década de 1930 surgiram várias modalidades de moradia para as classes de baixa renda, todas construídas pela iniciativa privada com objetivo de obter renda. As formas mais comuns foram: cortiços-corredor, cortiço-casa de cômodos, vilas e correr de casas geminadas. Neste período a forma dominante de morar era a moradia de aluguel e coletiva, pois não existia sistema de financiamento da casa própria. Somente se conseguia adquirir a casa própria após anos de trabalho.

Adotados por todos os níveis do governo e regiões do país, os estímulos à iniciativa privada foram sempre muito bem aceitos por todos: higienistas, poder público e empreendedores. Para estes, a vantagem era óbvia, pois aumentariam seus lucros; para o poder público, mesmo que os resultados fossem pífios, era uma forma de mostrar uma iniciativa em favor da melhoria da habitação dos pobres; por fim, para os higienistas, era a oportunidade de difundir o padrão de habitação recomendável. Nesse contexto, foram propostas várias leis de estímulo à construção de vilas operárias. (BONDUKI, 2004, p. 41).

De acordo com Bonduki (2004) a vila operária era considerada o modelo de habitação ideal a ser atingido, unifamiliar, econômica e higiênica, salubre e de alta rentabilidade. Desde o Império, surgiram incentivos, inclusive isenção de

impostos de importação de materiais, para facilitar sua construção. Iniciativas de gestão junto ao Congresso Federal para que autorizasse as Caixas Econômicas a empregar um quinto de seus fundos em empréstimos hipotecários às sociedades construtoras de casas baratas e higiênicas e as sociedades de crédito que facilitassem a compra ou construção dessas casas. Foram medidas que beneficiaram mais os investidores do que os trabalhadores. Embora tenha havido uma melhoria das condições de saúde no país, a contenção das epidemias devem ser atribuídas mais a ampliação da rede de água e esgoto e às obras de saneamento que as ações sanitaristas. (BONDUKI, 2004, p. 41).

A classe trabalhadora, quando associadas, eram atendidas pelas iniciativas fragmentárias dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões por meio das carteiras prediais. Contudo, as disposições liberais da Constituição e do Código Civil que garantiam o direito absoluto de propriedade vigoraram nas relações entre locador e inquilino. E somente entre 1921 e 1927 vigorou a primeira lei de inquilinato, um dos fatores que desestimularam os investimentos na construção de moradias para aluguel demandando a intervenção do Estado que limitada resultou na ação dos próprios trabalhadores por meio da autoconstrução.

Assim, as intervenções do Estado até 1930 foram tratadas sob controle da burguesia cafeeira, o Estado liberal oligárquico tratou a questão sobre uma perspectiva repressora, ditado pela ordem sanitária. A primeira iniciativa do Estado para a proposição de uma política habitacional ocorreu durante período de governo populista, com um deflagrado processo de industrialização e urbanização no país e a constituição de um proletariado urbano que passou a reivindicar melhores condições de vida e de trabalho.

2.3 MODALIDADES DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO BRASILEIRA

Neste item abordaremos sobre as modalidades habitacionais realizadas no período de 1946 à 2009. O objetivo é caracterizar as três principais iniciativas do Estado para atender a demanda habitacional para a população de baixa renda, são elas: FCP (1946), BNH (1964) e PMCMV (2009). Por tratar-se de períodos marcados por conjunturas sociais diferentes, buscamos apresentar seus contextos políticos e sociais para compreender as possibilidades e limitações dos

programas habitacionais que mesmo quando alcançaram resultados significativos não foram capazes de apresentar impactos relevantes sobre o déficit habitacional. Importa destacar que os três exemplos estudados se destacaram com a construção de casas próprias mediante longos financiamentos da classe trabalhadora.

2.3.1 Fundação Casa Popular - FCP

A FCP foi a primeira iniciativa estatal de instituir uma política nacional de habitação, criada pelo Decreto-lei n.º 9.218 em 1º de maio de 1946, durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, a escolha da data para sua criação é reveladora do alcance político que se pretendeu dar a tal iniciativa.

A pré-ideação de criar uma entidade de cunho nacional destinada à construção de habitações populares surgiu a partir do conhecimento que o então deputado Juscelino Kubitschek tivera das atividades exitosas de um empresário mineiro na construção de casas populares através do Instituto de Aposentadoria e Pensão Industriários (IAPI), nos moldes das já existentes Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP), empresário que posteriormente seria o superintendente da FCP durante o governo Kubitschek.

O incerto cenário político da época contribuiu para a criação da FCP, pois a possibilidade de ascensão do partido comunista com forte adesão da classe trabalhadora nas grandes cidades atingindo o total de 9% do eleitorado nas eleições presidencial em 1945 que elegeram 14 deputados, um senador e alcançou aproximadamente 600 mil votos, terceira posição para Fiuza, um desconhecido candidato a presidência pelo Partido Comunista.

As medidas empregadas pelo governo foram por um lado, repressivas que culminariam com a declaração de ilegalidade do PC e a cassação de seus parlamentares em 1947 e, por outro, a tentativa de ganhar a simpatia de setores populares por meios de ações populares. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 20).

Assim, a FCP foi o primeiro órgão federal instituído com a finalidade de oferecer moradia popular a classe de menor renda. O dispositivo legal de sua criação elencava como público brasileiro e estrangeiro com mais de dez anos de residência no país, ou com filhos brasileiros que não tivessem habitação própria,

obedecendo a seguinte proporção: trabalhadores em atividades particulares 3 - servidores públicos ou de autarquias 1 - outras pessoas 1. E posteriormente foi acrescido a estes a renda familiar de 60 mil cruzeiros anuais (equivalente a 12,8 salários mínimos da época) e responsável que tivessem sob sua dependência econômica um mínimo de cinco pessoas.

Se por um lado, ao não exigir níveis de renda mínima se poderia considerar a lei como tendo cunho eminentemente social - pois não excluía as parcelas menos favorecidas da população - por outro, ao colocar tetos tão elevados de renda, 12,8 salários mínimos líquidos mensais, terminava por permitir, em princípio, que setores relativamente bem aquinhoados pudessem também disputar as almejadas casas populares. Se isso não ocorreu em grande escala é porque houve uma exclusão voluntária dos setores médios, que não achavam condizente com a sua posição social habitar os conjuntos populares. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 28).

O dispositivo legal de sua criação previa o empréstimo compulsório de pessoa física quando da aquisição de terreno acima de valor estipulado a época e edificações de área superior a 200m² com prazo de resgate superior a 30 anos. Cujas intenções eram redistributivas, na prática, os proprietários de imóveis mais valorizados subsidiariam os menos favorecidos.

Dispositivo que não chegou a ser implantado e três meses depois de sua criação foi revogado pelo Decreto-lei nº. 9.777, de 06 de setembro de 1946, instituindo em seu lugar a contribuição obrigatória de 1% sobre o valor do imóvel adquirido independente da forma jurídica de aquisição cobrada juntamente com o imposto de transmissão que se aproximava do valor anteriormente taxado, assim mantinha-se a filosofia redistributiva.

Dois fatores contribuíram para que o imposto não tivesse eficácia: primeiro o próprio contribuinte com incentivo de não declarar o valor corretamente para fugir à taxação; segundo, os Estados, a quem competia a arrecadação, nem sempre recolheram à FCP os impostos cobrados. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 23).

Cabendo aos Estados o ônus administrativo e o desgaste político, sem contrapartida financeira, era de esperar que não tivessem empenho em "colaborar" com a FCP. Argumentava-se com a inconstitucionalidade da apropriação do tributo, alegando tratar-se de área de competência fiscal dos Estados. Alguns simplesmente se negaram a arrecadá-lo, e a maioria que o fez nem sempre o recolheu à FCP. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 23).

Frente à relativa autonomia dos Estados e a FCP com pouca condição de fazer valer seus interesses, o cumprimento da lei dependia da boa relação política entre as administrações estaduais e o governo federal.

Em conformidade com o Decreto-lei nº. 9.777 a FCP passou a atuar também em áreas complementares como um órgão de política urbana desenvolvendo ações como financiar obras urbanísticas de abastecimento d'água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem estar das classes trabalhadoras [...], financiar indústrias de material de construção, quando, por deficiência do produto de mercado, se tornar indispensável o estímulo de crédito, proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visem ao barateamento de construção [...], financiar as construções de iniciativas ou sob a responsabilidade de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, de residência de tipo popular destinadas à venda, a baixo custo ou a locação, a trabalhadores, sem objetivos de lucro [...]; e, estudar e classificar os tipos de habitação denominados populares, tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões do país. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 21).

Tais metas se mostraram irrealistas com os anos frente aos poucos recursos técnicos, financeiros e administrativos da FCP. Todavia, a amplitude de atuação do órgão é alterada com a publicação da Portaria nº 69, de 23 de maio de 1952, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que limitou o papel das atividades complementares, admitindo-as apenas quando de todo indispensável em face dos seus programas e realizações e de preferência nos municípios de orçamento reduzidos sob a garantia de taxas ou contribuições. E diante da dificuldade dos municípios oferecerem garantia de taxas ou contribuições, eliminava-se na prática, a possibilidade de atuação significativa nos setores ligados ao abastecimento de serviços complementares.

Concomitante as mudanças de objetivos ocorreram mudanças nas fontes de financiamento da FCP tornando a dependente de dotação orçamentária da União. Inócuo, controvertido e politicamente desgastante, o imposto seria revogado pela Lei n.º 1.473, de 24 de novembro de 1951 e substituído por dotações orçamentárias decrescentes, para os dez anos seguintes.

Gradativamente a FCP passa a suprimir a construção por administração direta em favor da construção por empreitada. O regime licitatório foi o mais utilizado durante toda a trajetória da FCP. A partir de 1952 buscava-se simultaneamente baratear o custo unitário e proteger as pequenas e médias construtoras, que por razões de escala, nem sempre tinham condições de cumprir prazos e custos das obras postas em concorrência.

Por sugestão do Conselho Técnico da FCP a modalidade de licitação deveria fracionar a empreitada para possibilitar a concorrência para as firmas locais e de menor capital.

Contudo, mesmo aprovada em 1952, esta medida só foi implementada em larga escala no governo de Kubitscheck apenas para conjuntos com mais de 50 unidades, metade da obra era reservada à firma vencedora e o restante dividido entre as três empresas melhor classificadas com estas modificações buscava-se obter parâmetros de custo e qualidade.

Os projetos arquitetônicos eram desenvolvidos pela FCP. As unidades eram homogêneas e consideradas residência popular aquelas com até 70m² quando se tratassem de um piso e 60m² com dois pisos, geralmente de três quartos, pois se visava atender famílias numerosas.

A administração direta utilizada com a justificativa de familiarizar os técnicos da instituição com os problemas da construção de conjuntos, além de permitir experiências com materiais não tradicionais, para baratear o custo das obras. A experiência mais importante foi realizada entre os anos de 1949 e 1950 no Rio de Janeiro, no bairro de Guadalupe. Nesse conjunto, "ao lado de edificações de alvenaria, construíram-se casas de madeira, bloco e placa de concreto, uma das quais, denominada "balão", se assemelhava a um iglu". (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 25).

Relato de funcionários da FCP dão conta que a experiência de Guadalupe mostrou que a casa tradicional era a mais vantajosa, já que as demais necessitavam de tecnologia, maquinaria e mão de obra especializada e preços mais elevados. E a experiência da Bahia buscava associar as práticas tradicionais de pau-a-pique e barro batido com as técnicas mais modernas de revestimento e instalação hidráulica como forma de assegurar habitações baratas e com certo padrão sanitário.

No termo de compromisso firmado entre município e FCP era

responsabilidade dos municípios a doação de terrenos e infraestrutura. A seleção das cidades devia considerar as necessidades locais, o apoio da prefeitura e a ordem das solicitações. O número de solicitações excedendo a capacidade da FCP. "Sendo a casa um recurso escasso e politicamente rendoso, a decisão de onde construir muitas vezes baseou-se em considerações de interesse clientelístico. Motivações políticas teriam, entretanto, peso ainda maior na alocação das casas entre os postulantes". (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 27).

O populismo foi sensível ao problema da habitação para as camadas pobres. Contudo, neste período, apesar da participação política que se dilatava e da exigência de que os governantes acompanhassem com maior atenção os humores da opinião pública dos grandes centros, o desenvolvimento social e, entre seus componentes, a habitação popular, não saíram de modesto posto na escala de prioridades no uso dos dinheiros públicos. Retórica à parte, a Fundação da Casa Popular e iniciativas congêneres nos vários escalões de governo sofreram à míngua de recursos. Pouco se construiu do que se propôs construir. O clientelismo imperou na atribuição das quotas de moradias entre as regiões e localidades e das casas aos postulantes. O paternalismo autoritário, na expressão dos autores, deu a tônica de relacionamento do governo com o público que tinha acesso aos conjuntos residenciais construídos. Habitação popular não foi, portanto, uma verdadeira política redistributiva durante a República Populista, mas meramente uma política distributiva (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 8-9).

Azevedo e Andrade (1982) demonstram que já no período populista a existência de intenção de deslocar a política de habitação popular do plano das obrigações do Estado para o plano das soluções empresariais de mercado. Em 1953, durante o governo de Getúlio Vargas surge a ideia de criar um banco para enfrentar a moradia popular e a ideia de correção monetária para os financiamentos habitacionais data do período de Jânio Quadros no governo. Ainda que não tenham sido implantadas, essas demonstram que a habitação não era entendida como item de desenvolvimento social, provido pelo Estado mediante o uso dos recursos tributários.

Em dezoito anos a FCP produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais. No mesmo período, os Institutos de Aposentadoria e Previdência, que não tinham como objetivo específico enfrentar a questão da habitação viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média. (BONDUKI, 2004, p. 115).

Uma análise do número de unidades construídas por tamanho de cidade percebe-se que se privilegiaram os grandes centros urbanos, pois 68% das construções localizaram-se nas grandes cidades da época, ou seja, as de população superior a 50 mil habitantes e 32% destinados aos municípios de pequeno e médio porte. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 32).

Observando a distribuição por região nota-se maior investimento no sudeste com 70% de todas as moradias construídas, enquanto ao sul e nordeste se destinavam respectivamente 5% e 14% das edificações. A região centro-oeste atingiu 11% devido a necessidade da implantação de Brasília. A região norte não apresentou construções, fato questionado por Azevedo e Andrade (1982) se seria pouca representação política perante outras regiões.

Ao analisar a alocação de moradias por estados de cada região fica evidente a posição privilegiada de Minas Gerais, 46 conjuntos, dos quais somente cinco em Belo Horizonte. Tal fato é representativo da força política regional mineira junto à FCP. Lembrando que a presidência da República era exercida por Juscelino Kubitschek. Enquanto o segundo maior número de habitações foi no antigo Estado da Guanabara, se explicava por se tratar da capital do país e pela sua condição e grande metrópole. [...] "em cada um desses dois Estados, isoladamente, construiu-se mais do que em todo o sul e nordeste juntos". O estado de São Paulo, mais urbanizado com maior número de cidades médias e grandes, situa-se em terceiro lugar em construções e bem distanciados dos primeiros colocados. Tal discrepância entre o número de casas construídas e a representação econômica, social e demográfica de São Paulo pode ser explicado na sub representação política do Estado. Cabe destacar que a cidade de São Paulo não teve nenhuma unidade residencial construída pela FCP, assim como Salvador e Porto Alegre. E as cidades de Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte concentraram 40% das construções realizadas.

Embora estatisticamente pouco significativa, mas devido ao objeto deste estudo cabe destacar que no estado do Paraná foram construídos dois conjuntos totalizando 141 unidades. Além de que em estados do nordeste como: Maranhão, Alagoas, Sergipe e Bahia a atuação da FCP foi quase simbólica. É possível observar uma disparidade também entre a mesma região, no caso do nordeste construiu-se cinco vezes mais no Ceará e nove vezes mais em Pernambuco que na Bahia.

Os editais de divulgação tinham alcance restrito e muitas vezes as famílias tinham conhecimento por fontes informais. Os prazos para inscrição nem sempre permitiam ampla divulgação.

O acesso à casa própria era, na prática limitado. Restrições de informação, de prazo, de número de inscrições e de unidades oferecidas reduziam drasticamente as possibilidades de amplo atendimento. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 28).

Após a inscrição as informações eram conferidas pela visita de um assistente social. "Esta procurava certificar-se do número de filhos, das condições de moradia, da situação jurídica do domicílio, se havia processo de despejo que justificasse atenção especial e se a família dispunha de algum bem imóvel". (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 29).

Após a análise social procedia-se a classificação e convocação dos selecionados para assinatura das escrituras de promessa de compra e venda de moradias. Muitos candidatos procuravam acompanhar de perto o processo, solicitava favores de políticos e funcionários, diante dos inúmeros relatos de inscrições fora do prazo, solicitações que não preenchiam os critérios, alterações de classificação e privilégios na escolha de casas. Outro indício de pressões clientelística era a "reserva técnica", pequeno número de unidades em cada empreendimento não sujeito aos critérios normais de atendimento.

A FCP além de uma política clientelista na decisão de onde construir, na seleção e classificação dos candidatos, possuía uma filosofia paternalista e autoritária na administração dos conjuntos e partia do suposto que os beneficiários não estavam preparados para a vida em comunidade.

Embora, o período de redemocratização aberto com o fim do Estado Novo em 1945, tenha se distanciado da ideia de que a questão social era caso de polícia é importante destacar que ainda persistiram os princípios da cidadania tutelada. Ou seja, assistimos à persistência de formas conservadoras de pensamento no tratamento da questão social. Tal postura conservadora ficava evidente em cláusula contratual dos imóveis que buscava regradar o comportamento social e individual dos moradores demonstrada a seguir:

Previa-se punição, com perda da casa, para os "compradores que por seu procedimento, vierem a tornar-se nocivos à ordem ou à moral do Núcleo

Residencial, ou criarem embaraço à sua Administração"; ou o que "promover agitação de qualquer natureza no conjunto ou permitir que dependente seu o faça"; ou ainda aquele "que se negar a receber, em seu imóvel, funcionário do Serviço de Assistência Social da FCP" ... e "a prestar lhe informações solicitadas". Também punido com a perda da casa é o adquirente que "não destinar o prédio exclusivamente para sua moradia e da família, ou utilizá-lo em atividade de caráter religioso, político, esportivo, recreativo ou outros inconciliáveis com a finalidade que é destinado o imóvel". (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 31).

Quando analisamos a distribuição espacial dos conjuntos e casas construídas observamos que os grandes centros urbanos, cidades com população superior a 50 mil habitantes, concentraram 68% das construções até 1950. O que demonstra uma consonância com as necessidades habitacionais, uma vez que nos grandes centros a demanda por moradia apresentava-se com maior intensidade. Todavia, ao analisarmos o número de conjuntos construídos identificamos que a maior concentração estava nos pequenos e médios municípios. Isto pode representar que os menores municípios com população pouco numerosa os conjuntos tivessem um número menor de unidades habitacionais que nas cidades maiores. Por outro lado, não podemos desconsiderar a relevância política que tem a oferta de casas populares, atendendo o maior número possível de pessoas, maiores seriam os dividendos políticos.

Com o golpe civil de 31 de março de 1964 desaparece a política populista e a FCP é extinta e com ela o modelo clientelista que predominara até então dá lugar a uma linha de solução empresarial.

Importa destacar que durante a existência da FCP Londrina, ainda muito jovem, buscava sua consolidação política e econômica, o que não significa afirmar que não havia demandas para habitação popular na cidade. Todavia, não houve investimento para construção de moradias pela FCP no município. Contudo, isto não diminui a relevância de contextualizar a ação do órgão para a finalidade desta pesquisa, pois a intenção é demonstrar que os primórdios das intervenções do Estado na questão da habitação está estruturada no viés conservador e populista, cuja lógica de mercantilização da habitação vigora nos dias atuais.

2.3.2 BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO - BNH

A política de habitação como política pública e do Estado é marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público e

caracterizou-se por iniciativas tímidas e assistemáticas até a década de 1960. Todavia, a década de 1960 pode ser caracterizada pela preocupação política e programática com a questão da habitação. No Brasil, a escolha da habitação como eixo da política urbana já nos anos 1960 aconteceu principalmente pelas tensões que haviam nas favelas, das massas disponíveis e das migrações maciças para as cidades promovendo visibilidade à questão urbana.

Embora a criação do BNH instituído por meio da Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, durante o regime militar, tenha significado o reconhecimento explícito da questão da habitação nos grandes centros urbanos não chegou a definir uma política de habitação capaz de atenuar os problemas das classes de baixa renda.

[...] o BNH foi criado muito mais para atender aos requisitos políticos econômicos e monetários dos Governos que conduziram ao efêmero "milagre" brasileiro, do que para solucionar o verdadeiro problema da habitação. Realmente, hoje não há como negar que o BNH e os vastos capitais postos à sua disposição serviram apenas para estimular certos setores estratégicos da economia e para beneficiar as classes de alta renda que constituíram um dos suportes sobre os quais se apoiou o pacto hegemônico que legitimou o regime brasileiro até o Governo Geisel. (BOLAFFI, 1980, p. 167).

Para Bolaffi (1980) apesar dos fartos recursos e das iniciativas das instituições públicas e privadas para dinamizar tais recursos, os planos e metas habitacionais se sucederam e os problemas se agravaram em progressão exponencial, devido a ausência de diretrizes políticas consistentes e capazes de traduzir as metas e os planos em obras a medida que resultaram em confronto de valores, interesses e pressões sociais contraditórios.

O BNH institucionalizou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Saneamento com competência para "orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro de Habitação", que possibilitou que as políticas habitacionais adquirissem uma sistematização.

O BNH iniciou suas atividades com recursos provenientes de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os trabalhadores sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O BNH marcou a penetração do capital financeiro, representado pela associação do capital industrial e do capital bancário no setor da moradia até sua extinção em 1986. (VILLAÇA, 2013, p. 32).

[...] ao fazer do sistema financeiro a pedra angular da política habitacional, o modelo BNH criou grupo de pressão fortíssimo, representado pelos construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, que dificilmente embarcariam numa política que lhes contrariasse os interesses. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 46).

O modelo proposto buscou responder estrategicamente, de um lado, às pressões de empresas da construção civil para garantir ampliação de seus mercados, e, de outro, às demandas que vinham do gradual agravamento da problemática habitacional nas grandes cidades. Dentre as críticas ao BNH a principal foi a incapacidade de atender à população de mais baixa renda principal objetivo de sua criação.

Santos (1980) afirma que o BNH foi um banco sem funções executivas diretas e encarregado apenas de orientação técnica e de repasses financeiros. Assim, não construiu diretamente. O BNH emprestava dinheiro a agentes que executavam os programas habitacionais eles mesmos (casos de habitação para as camadas de baixa renda), ou que os transferiam para empresas de construção (casos das financeiras para as moradias de classe média). "Nesse sentido, o BNH cumpriu funções econômicas e políticas, aplicando recursos da poupança pública obrigatória e da poupança particular voluntária em atividades que deviam ser lucrativas, enquanto criava oportunidades de absorção maciça de mão de obra e auxiliava os planos de controle da inflação". (SANTOS, 1980, p. 19).

Na medida em que o Estado, pela sua própria intervenção, a política do BNH, gerou questões como a reapropriação do espaço para além do seu controle. As cidades brasileiras se conformaram a partir desta configuração de opostos.

Entender tal dialética significa encontrar as explicações para as diversas formas de assentamentos urbanos no que elas tem de estrutural. Significa, também, entender que a ocupação do espaço não se faz por acaso, e que o BNH e a sua negação estão inscritos em um quadro mais amplo que lhes dá sentido e a própria razão de ser. (SANTOS, 1980, p.20).

Para o autor, até por imposição do ato que o institucionalizou o BNH deveria cumprir uma função social - a aquisição da casa própria. A propriedade de um imóvel representava simbolicamente à inserção na sociedade e no esquema produtivo moderno. Como a propriedade representaria segurança e sentimento de

pertinência, ela passaria a ser um importante instrumento de manutenção do equilíbrio social e controlar o seu acesso se prestaria a propósitos políticos.

Azevedo; Andrade (1982) assinalam que o BNH surge com traços do populismo anterior ao mesmo tempo em que é também encarado como banco de desenvolvimento social. Ideologia e percepção dos dirigentes quanto ao papel da casa própria na cooptação das camadas populares com raízes em períodos anteriores. O BNH assume outras funções macroeconômicas que relegaram as funções sociais e políticas do banco. Seus objetivos eram incompatíveis.

Na falta de mobilização política que as apoiasse, as metas redistributivas e sociais perderam terreno para as de dinamização da economia, capitalização das empresas de construção e de produção de materiais, geração de empregos, solidificação do sistema de financeiro de habitação [...]. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.10).

Neste período surge em cenário nacional as Companhias de Habitação (COHAB) instituídas por meio da Lei Federal nº. 4.830, de 21 de agosto de 1964, com a finalidade de promover e executar "a elaboração de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução de seus problemas habitacionais". (PLHIS, 2011, p. 85).

Santos (1980) afirma que o BNH em quase dez anos de atuação passou a ser um referencial para a produção de moradias e por conseqüências para o fenômeno de morar e para a própria definição das cidades, o que significa que o BNH teve forte influência sobre a política urbana no país.

Seguindo a expansão nacional, em 26 de agosto de 1965, por meio da Lei Municipal nº. 1008, Londrina criou sua Companhia de Habitação sob a forma de sociedade de economia mista com a responsabilidade de atuar nas questões habitacionais da cidade. No entanto a criação da COHAB e do Fundo Municipal de Assistência para a Casa Própria não foi o suficiente para o enfrentamento do déficit habitacional sem recursos de outros níveis de governo. Com o credenciamento da COHAB como agente financeiro aumentou significativamente a produção de habitações alterando definitivamente a paisagem da cidade.

No tocante a Londrina é inegável que o maior período de construção de moradias populares concentra-se no período do BNH, após um período de estagnação foi alavancado a partir de 2009 com o início do PMCMV.

Para Bolaffi (1980) o termo interesse social é um eufemismo usado pelo BNH para abarcar tanto a habitação popular quanto a de classe média baixa. Até 1975 68% do orçamento de interesse social do BNH foram investidos em programas habitacionais de cooperativas de classe média, de institutos privados de previdência social e de fundos creditícios militares. Os recursos realmente destinados as famílias com renda compreendida entre 1 e 5 salários mínimos não superaram 9% do total de investimentos. E especificamente no ano de 1975 somente 3% do orçamento total de investimentos do BNH foi para população de baixa renda. Nos anos seguintes, devido a saturação do mercado de habitações de alto padrão, a tendência começou a melhorar lentamente, sendo 6,9% em 1976 e 10,8% em 1977.

Conforme Kowarick 80% dos empréstimos do BNH foram canalizados para as camadas de renda média e alta, ao mesmo tempo em que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. (KOWARICK, 1975, p. 59).

[...] o Banco Nacional da Habitação (BNH) não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil - recursos por sinal advindos em grande parte de um fundo retirado dos próprios assalariados (FGTS) - como também se voltou para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas. De fato, o BNH, entre 1964-77, aplicou a não desprezível soma de 135 bilhões de cruzeiros financiando 1 milhão e 739 mil habitações, que foram destinadas, de modo particular, a famílias com rendimentos superiores a 12 salários mínimos. (KOWARICK, 1993, p. 70).

Em 1972 foi criado o projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA) que se propunha a racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infraestrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária.

A Caixa Econômica Federal (CEF), vinculada ao Ministério da Fazenda, assumiu as atribuições do BNH, permanecendo a habitação vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente que em março de 1987 foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente. Em setembro de 1988 foi criado o Ministério da Habitação e do Bem Estar Social (MBES). Em março de 1989 foi extinto o MBES e criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) vinculada ao Ministério do Interior. E as

atividades financeiras realizadas por meio do Sistema Financeiro da Habitação e a CEF foram vinculadas ao Ministério da Fazenda.

Desde a extinção do BNH em 21 de novembro de 1986 por meio do Decreto-Lei n.º 2.291, até 2002 ocorreram mudanças constantes na estrutura institucional da política de habitação provocando uma instabilidade que culminou na desarticulação e fragilização da política habitacional na instância federal, com escassos recursos para investimentos, redução de quadros técnicos, perda progressiva da capacidade institucional de gestão. A CEF passou a ser o agente financeiro reduzindo a participação das COHABs. (BRASIL, 2004. p. 11).

Em 1994 foi lançado o Programa Habitar Brasil e Morar Município. Em 1995 foi extinto o Ministério do Bem Estar Social e criada a Secretaria de Política Urbana no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento.

O BNH que viria a ser herdeiro da FCP teria sua fundação determinada por motivações semelhantes. Ambas foram iniciativas de governos que sucederam a administração populista e que acenavam com a casa própria como um meio de angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores. Esta lógica é também presente no setor público, como ocorre com os financiamentos na habitação, que se apoiam nos estímulos ao setor privado.

2.3.3 Programa Minha Casa, Minha Vida: Rupturas e Continuidades na Política de Habitação de Interesse Social

Nos anos 1990 o país viveu mudanças significativas nas políticas públicas e em muitos aspectos com a sua redemocratização e conquistas advindas com a Constituição Federal de 1988, entre eles no campo da política urbana. Foi a partir da Constituição Cidadã de 1988, título VII, capítulo II, artigos 182 e 183 que constituiu a política urbana e habitacional posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, após tramitar por doze anos no Congresso Nacional, que traduziu no seu conteúdo a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática da cidade, e o direito à cidade e cidadania.

Ao mesmo tempo a adoção nos anos 1990 do ideário neoliberal e das chamadas medidas de ajuste estrutural preconizadas pelos organismos

multilaterais com base no que ficou conhecido como o Consenso de Washington¹⁵ desencadeou um forte movimento de regressão dos direitos e das políticas públicas, especialmente nos países capitalistas dependentes.

No Brasil, os mecanismos de proteção social previsto na Constituição Federal de 1988 foram implementados de forma tímida e incipiente diante à ofensiva neoliberal marcada por efeitos das reformas macroeconômicas que incidiram tanto sobre a economia das cidades quanto sobre a sua gestão. Acentuando as contradições e as desigualdades sociais, aumentando a demanda populacional por serviços e políticas sociais públicas ao mesmo tempo em que demonstrou o contraste de acesso universal garantido por lei.

A queda do Welfare State e a ascensão do neoliberalismo tiveram consequências muito conhecidas: desregulamentações, privatizações, precariedade nas relações de trabalho, ampliação da concentração de capitais, ampliação dos mercados, ampliação da desigualdade, hegemonia do capital financeiro, enfraquecimento dos sindicatos e partidos de esquerda, mudança na geopolítica mundial, entre outras. As cidades na globalização também se tornaram objetos de estudos específicos, já que a reestruturação produtiva tem forte impacto sobre o território, e os ajustes impostos pelo ideário neoliberal enfraqueceram os investimentos em políticas sociais; entre elas figuram as políticas urbanas estruturadas como: transporte, habitação e saneamento. (MARICATO, 2015, p. 13).

As atuais regulações do trabalho a partir de um novo padrão de acumulação do capital, comandado pelo processo de reestruturação produtiva e redução do investimento do Estado em políticas sociais, resultam na perda do padrão de proteção social e direitos sociais conquistados historicamente pelos trabalhadores. No que tange a questão urbana novas demandas como: o déficit habitacional, as condições precárias de moradia, a segregação socioespacial, são evidenciadas impondo novas determinações à política social.

¹⁵ São destacadas dez propostas do receituário do Consenso de Washington: 1) disciplina fiscal, ou seja, redução dos gastos públicos, na tentativa de manter um superávit orçamentário; 2) prioridades de gastos públicos - reduzir o papel do Estado na economia, redirecionando o gasto para as áreas desinteressantes para o investimento privado - geralmente, bens públicos (priorização do gasto público em áreas de alto retorno econômico); 3) reforma tributária, tornando a tributação menos progressiva; 4) liberalização financeira, cujo objetivo máximo é deixar que a alta taxa de juros seja determinada pelo mercado; 5) manutenção da estabilidade da taxa de câmbio (liberação do câmbio); 6) liberalização comercial (abertura ao capital internacional); 7) abolição das barreiras à entrada de investimentos externos diretos no país (políticas comerciais liberais (não protecionistas)); 8) privatização das empresas estatais; 9) abolição das regras que impedem a entrada de novas firmas do setor (desregulação da economia, em especial das relações trabalhistas); 10) o sistema legal deve assegurar direitos de propriedade (UGÁ, 2004).

É nessa conjuntura política e econômica que foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), pela Lei Federal nº 10.683, de 1 de janeiro de 2003, atendendo uma das principais reivindicações de movimentos sociais de luta pela reforma urbana. O MCidades, como um fato inovador nas políticas urbanas superando a fragmentação das diferentes políticas que tratam do desenvolvimento urbano, integrou e articulou as políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana levando em consideração o uso e ocupação do solo pautado na ação democrática, descentralizada e com participação popular buscando assegurar o direito à cidade.

Foram criadas quatro secretarias para compor a estrutura básica do Ministério: Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Transporte Urbano e Programas Urbanos. A Política de Habitação compete a Secretaria Nacional de Habitação, cuja tarefa é assegurar o direito à moradia digna, ou seja, os preceitos constitucionais.

O MCidades representa um novo marco político para o setor habitacional de forma a articular a área de interesse social e o mercado, eixos importantes da política de desenvolvimento urbano. E trabalha de forma articulada com estados e municípios, movimentos sociais, organizações não governamentais e setores privados.

Como desdobramentos de trabalhos deste Ministério foram realizadas conferências nos três âmbitos federativos, instituição do Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004 que visa promover condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade a todos os segmentos da população em especial para a população de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social. (BRASIL, 2004, p. 29).

O direito à moradia é reconhecido nas legislações nacionais e internacionais como um direito fundamental da pessoa humana, constando na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e ratificado no Tratado dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e na Agenda Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre moradia adequada¹⁶. Foi reconhecido no Brasil como

¹⁶ Por esta expressão queremos indicar a definição utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para moradia adequada/digna que inclui como requisitos: Segurança de posse: todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas.

direito social¹⁷ pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, passando a integrar o artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Deste modo, parte do conceito de moradia muito além da casa, que inclui bens e serviços, pensada na sua dimensão espacial e social.

Outro destaque, também, é o conceito abrangente de moradia posto na PNH (2004, p. 30) ao considerar o direito à moradia para além de uma casa para morar, ou seja, este direito se concretiza quando o cidadão acessa também outros bens e serviços, tem acesso à cidade como um todo. Isto implica na moradia como direito de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.

Para sua operacionalização em território nacional a PNH está estruturada com um conjunto de instrumentos: Sistema Nacional de Habitação, Desenvolvimento Institucional, Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e Plano Nacional de Habitação. O Sistema Nacional de Habitação (SNH) apresenta um desenho democrático e participativo, prevê a integração entre

As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo; Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: a moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros. Custo acessível: o custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos. Habitabilidade: a moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra o frio, calor, chuva, vento, umidade e, também contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes. Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis: a moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada é fundamental que o direito a não discriminação seja garantido e respeitado. Localização adequada: para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado. Adequação cultural: a forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação. (ONU, 2002).

¹⁷ Capítulo II - Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. (Constituição Federal, 1988).

os três níveis de governo e com agentes públicos e privados, e define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos, através de dois subsistemas - Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado.

Neste sentido, em 2005, a Lei Federal nº 11.124/2005 criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujos recursos são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que tem como objetivo principal promover o acesso à moradia digna à população de menor renda.

A Lei Federal nº 11.124/2005 em seu art. 12 prevê que os estados e municípios ao aderirem ao SNHIS se comprometam a elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Sendo esta uma condicionante para que os entes federados acessem recursos do FNHIS.

O PLHIS constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacional no enfrentamento do déficit habitacional. É a consolidação da PNH no âmbito dos estados e municípios e deve se dar de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais.

O FNHIS abarca os programas: Urbanização de Assentamentos Subnormais, Habitação de Interesse Social, Produção Social de Moradias e PMCMV.

O PMCMV foi instituído pela Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009 e regulamentado pelo Decreto nº 6.962/2009. O Programa alavancou a política habitacional no país, praticamente estagnada desde a extinção do BNH, e ampliou a oferta de moradia à população com renda até três salários mínimos, parcela populacional onde se concentra maior parte do déficit habitacional.

O lançamento do PMCMV anunciou a meta de construir 1 milhão de moradias em sua primeira fase. Em sua segunda fase, iniciada em meados de 2011 até o final de 2014 foi proposta a meta de 2 milhões de unidades habitacionais.

Importa destacar que as normativas que rege o PMCMV estão em consonância com os objetivos da PNH (2004), portanto, primar pela universalização da moradia digna, promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade, fortalecer o papel do Estado na execução da

política habitacional, incentivar a geração de emprego e renda e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto. (BRASIL, 2004, p. 31).

O direito à moradia digna, embora em pauta no nível do discurso, vem sendo invariavelmente violado no nível das ações do Estado e das suas instituições no que tange a habitação para a população de baixa renda. O que nos termos de Telles (1998) os direitos não são respostas ao mundo das necessidades e carências e nem correspondem a proteções tutelares e humanitárias eles vão formalizar relações sociais.

E nesta acepção foi lançado o PMCMV, parte constitutiva do PAC, cuja finalidade é promover investimentos e infraestrutura que permitam aumentar a produtividade das empresas, estimular investimentos privados e reduzir as desigualdades regionais. O PAC se destina a financiar infraestrutura econômica como rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, geração e distribuição de energia, e a infraestrutura social como água, esgoto, drenagem, destino do lixo, recursos hídricos e pavimentação. Deste modo, o PAC federalizou o Programa de Urbanização de Favelas que promoveu a recuperação urbanística, melhorias sanitárias e de acessibilidades a muitos bairros pobres. Maricato (2015, p. 37) afirma que com o "PAC o Brasil reconheceu a cidade ilegal e o passivo urbano. Já o PMCMV retoma a visão empresarial da política habitacional, ou seja, de construção de novas casas, sem considerar o espaço urbano em seu conjunto e a cidade comprometida pela baixa qualidade". Observa-se que o setor habitacional está contemplado em investimento em infraestrutura e estímulo ao crédito e ao financiamento, mas "permanecendo intocada a questão fundiária". (ROYER, 2014).

O PMCMV foi concebido para amenizar os impactos da crise capitalista acirrada em 2008 nos Estados Unidos e Europa. Com o intuito de promover o aquecimento da economia por meio do estímulo ao setor da construção civil, segmento que gera demanda expressiva por mão de obra de baixa qualificação, sendo frequentemente mobilizado como elemento de políticas econômicas anticíclicas em momentos de recessão. (CARDOSO, 2011).

A dinâmica do mercado de trabalho da construção civil, altamente exploradora, está presente também nos empreendimentos de habitação de interesse social. Singer (1998) e Maricato (2015) acrescentam ser uma área com abundante força de trabalho a preço muito baixo, esses trabalhadores, estão entre as categorias mais exploradas da classe trabalhadora tornando-se fontes

extraordinárias de mais valia, o que tende a reduzir a vantagem das técnicas de produção em massa, que utilizam menor soma de trabalho por unidade de produto. Nestas condições, o avanço tecnológico é mais lento, retardando-se a concentração do capital e preservando-se, portanto, o caráter concorrencial do mercado. Principalmente no setor residencial, em que o uso extenso da mão de obra de pouca qualificação e baixo preço impede a mecanização da atividade através do uso de elementos pré-fabricados e a maioria das empresas ainda adota a alvenaria estrutural. Esse sistema conta com iniciativas de racionalização, mas não prescinde do emprego abundante de mão de obra, permanecendo uma base de produção bastante tradicional.

Para isso, o governo reduziu as taxas de juros em financiamentos habitacionais e dos seguros, promoveu a criação de um Fundo Garantidor de Habitação (FGHAB), desenvolveu os incentivos fiscais para a produção de moradias para a baixa renda, além de reduzir os prazos e os custos cartoriais. Entretanto, este tipo de programa sugere a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, em especial, do setor da construção civil. Contribuindo para que em 2013 o setor da construção civil fosse o setor em segunda posição que mais gerou riquezas para o Brasil, além de que o investimento no setor da construção civil aquece também o mercado de ferros, vidros, e etc.

A expansão e maior disponibilidade de subsídios públicos ao crédito para a produção habitacional, associada ao crescimento da economia, têm provocado um dos maiores ciclos de crescimento do setor imobiliário nas cidades já vividos no país. As dinâmicas econômicas recentes têm desafiado as cidades a absorver esse crescimento, melhorando suas condições de urbanização de modo a sustentá-lo do ponto de vista territorial. Os desafios não são poucos, já que não se trata apenas de expandir a infraestrutura das cidades para absorver um crescimento futuro, uma vez que a base - financeira, política e de gestão - sobre a qual se constituiu o processo de urbanização consolidou um modelo marcado por disparidades socioespaciais, ineficiência e grande degradação ambiental. (ROLNIK, 2011, p. 90).

Além dos fatores macroeconômicos, outro aspecto decisivo que influenciou o desenho do PMCMV, não diretamente relacionado às necessidades habitacionais, foi uma conjuntura específica do setor imobiliário:

Várias das principais empresas desse segmento haviam aberto seu capital na bolsa de valores nos anos anteriores à crise. Uma estratégia adotada para que pudessem captar investimentos foi a projeção de um alto valor

geral de vendas (VGV) nos anos subsequentes. Para que pudessem ampliar suas carteiras de projetos, muitas dessas empresas formaram grandes bancos de terra. [...] Tendo sido formulado com intensa participação de representantes dessas empresas, para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário, mantendo a oferta de crédito no patamar necessário para que o setor pudesse manter suas atividades em ritmo acelerado e, assim, dar vazão ao capital imobilizado na formação de estoques de terra no período anterior. (ROLNIK, 2015b, p. 131).

O desenho do PMCMV pode ilustrar o que Netto (1996) denomina de imbricação entre a função política e econômica das políticas sociais. A configuração do PMCMV demonstra a existência da luta de classes na cidade em disputa pelo fundo público, de um lado os agentes privados em busca de remuneração para o capital, de outro os que demandam por políticas públicas.

Ainda que persistindo velhas práticas, herdadas de um processo de colonização e patrimonialismo, é inegável que a política urbana e a política habitacional apresentam conquistas quando comparadas às modalidades de políticas habitacionais anteriormente existentes no Brasil, tanto no seu marco regulatório quanto na sua estruturação. O PMCMV impulsionou a política habitacional estagnada após a extinção do BNH, teve conquistas orçamentárias para o setor e o quantitativo de unidades habitacionais construídas supera as modalidades anteriores.

Pela primeira vez a estruturação da PNH (2004) conta com um SNHIS e FNHIS (2005), e seu principal programa o MCMV apresenta a criação de fundos que garantem o financiamento do setor habitacional, possui subsídios do governo federal para as famílias de baixa renda e a diretriz de integração entre os entes federados. Todavia, Bonduki (2008) ressalta a limitação do MCidades frente à gestão dos recursos, pois as operações financeiras de recursos do FGTS e do expressivo PMCMV ficam a cargo da CEF que é subordinada ao Ministério da Fazenda.

O PlanHab (2008) que tem como horizonte 2023 apresenta revisões correspondentes aos anos de elaboração dos Planos Plurianuais, 2011, 2015 e 2019, sendo um dos aspectos centrais do plano o processo participativo verificado pela realização de seminários, reuniões técnicas, consultas aos conselhos de área de habitação e a construção dos PLHIS. A relevância do processo participativo está

em possibilitar uma mudança no investimento público submetido aos interesses do mercado imobiliário que alimenta a segregação e as desigualdades territoriais.

A SNH, com foco no enfrentamento do déficit habitacional, ampliou também a participação do poder público municipal e os demais agentes produtores de habitação como fundações, associações comunitárias e cooperativas, além de novos agentes financeiros.

Nos empreendimentos da Faixa 1, a demanda foi inteiramente indicada pelos governos locais. A construtora é remunerada pela execução do projeto diretamente pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), não se sujeitando ao risco de inadimplência dos beneficiários e não exercendo qualquer atribuição relacionada à comercialização dos imóveis. Há também a modalidade Entidades, em que a construção do empreendimento é contratada junto a organizações representativas de movimentos de moradia e que permite a participação ativa dos movimentos sem teto no planejamento e construção de suas moradias. Nesse caso, as entidades responsabilizam-se pela construção do empreendimento e pela indicação dos beneficiários. Nessa modalidade, o financiamento é feito pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). No entanto, "apenas 1% do total de recursos destinados ao programa foi para essa modalidade". (ANTUNES, 2014).

Importa destacar que em Londrina não houve lançamentos de empreendimentos pela modalidade Entidades, o município teve apenas o mercado como parceiro na implementação do programa. Ainda que por meio da modalidade Entidade a aplicação dos recursos poderiam reverter em unidades habitacionais com melhor qualidade, uma vez que sem fins lucrativos todo o recurso é investido na melhoria da moradia e equipamentos sociais.

Com a exclusividade para a implementação do PMCMV o mercado imobiliário teve a livre escolha para implementar os empreendimentos, ou seja, em áreas periféricas onde a terra é mais barata. Desta forma, o que impera e define o desenho da política habitacional e a localização dos empreendimentos em Londrina é a lógica da rentabilidade. Uma contradição as diretrizes da legislação que rege o acesso ao espaço urbano e a habitação.

Embora o PMCMV tenha alçado o tema da habitação a uma posição de destaque na agenda do Governo Federal é importante destacar que a política de habitação não pode ser aplicada apenas na construção de moradias. Nota-se, que o

estímulo a produção da moradia e à aquisição da casa própria permeia todas as modalidades analisadas neste trabalho. Assim, a casa própria representa segurança diante das dificuldades financeiras e das incertezas do emprego urbano, como também demonstra ascensão social. Bollafi (1982) entende a ascensão social via casa própria como um fator objetivo onde a casa própria dará possibilidade de acesso ao crédito e ainda libera o orçamento familiar da obrigação mensal do aluguel. Quanto ao aspecto subjetivo deve-se ao fato de a aquisição do imóvel se constituir em evidência e de conquista de uma posição social.

Em que pese todas as conquistas no marco legal da política habitacional e da política urbana o PMCMV não ficou ileso a tendência de financeirização das políticas públicas. O principal determinante da ampla produção de moradias é a era de hegemonia das finanças, do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo que resulta na desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro. (ROLNIK, 2015a, p. 26).

Além da defesa de pesquisadores como alteração na Lei do Inquilinato para vincular o aumento do aluguel em reafirmação de contratos à inflação; limitação do número de imóveis urbanos de propriedade de uma mesma pessoa; política de locação social que tende o mercado a baixar os preços dos imóveis; aluguel social, são ações de uma política de uso sobre a terra que combata a especulação imobiliária.

Diante o exposto, a legislação afeta aponta várias possibilidades de investimento em políticas de habitação para o alcance da função social da propriedade e da cidade que devem atender a coletividade, entre elas: regularização fundiária, urbanização de favelas e assentamentos precários que historicamente contribuíram para a queda do déficit habitacional.

O que pode-se observar é que o declínio da política urbana está relacionado ao paradoxo: "as práticas exemplares de governos locais "democráticos e populares" desenvolveram-se durante o período das décadas perdidas, isto é, durante os anos de ajuste fiscal e recuo dos investimentos federais em políticas urbanas - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Minha Casa, Minha Vida (MCMV) - alguns capitais (ligados ao ambiente construído) tomam o comando das cidades, concomitante ao enfraquecimento dos movimentos que criaram a agenda da Reforma Urbana". (MARICATO, 2015, p. 11).

2.4 A CONTRADIÇÃO DO PMCMV E SEUS IMPACTOS NO SETOR IMOBILIÁRIO

Os impactos do PMCMV no setor imobiliário podem ser também constatados em pesquisa publicada na revista britânica *The Economist* onde o Brasil registra a segunda maior alta de preço de imóveis residenciais entre 23 países analisados, atingindo o aumento de 12,8% só perdendo para os Estados Unidos que registrou a maior alta de 13,6% onde o mercado imobiliário foi o principal catalisador da crise financeira de 2008. Nos Estados Unidos a variação foi de 24% desde março de 2012, mas, ainda estão 20% abaixo do pico registrado em abril de 2006. (O Globo, 2014).

A publicação destaca que no país sede da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas de 2016 assiste-se a um “boom imobiliário” com os preços dos imóveis triplicados desde 2008. Somente cinco dos países pesquisados registraram queda entre 1,5% e 5,9% no preço de imóveis residenciais, a saber: França, Japão, Holanda, Espanha e Itália. Somente no Canadá, foi bem sucedido, pois a inflação dos preços de imóveis residenciais baixou 3,4%. Destaca-se que a pesquisa não leva em conta a inflação de outros bens, mudanças na taxa de câmbio e outros fatores que influenciam tanto a decisão de investimento quanto a relação das altas de preços com outros fundamentos da economia.

Seguindo a tendência de valorização imobiliária, conforme a pesquisa realizada pelo Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial - INPESPAR divulgada pelo Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná (SECOVI-PR), os valores dos imóveis residenciais em Londrina apresentaram alta de 10,17% e demonstra que 74% dos imóveis à venda na cidade custam mais de R\$ 200 mil. (GALIOTTO, 2014, p. 4).

A pesquisa também afirma que os imóveis mais difíceis de serem encontrados são os que se enquadram no PMCMV que oferece subsídios do governo federal e juros reduzidos às famílias com renda até R\$ 1,6 mil mensais.

De acordo com a reportagem "executivos do setor imobiliário dizem que o aumento de preços tem origem justamente no programa, que elevou a demanda de um público que não tinha acesso a moradias próprias anteriormente, mas que passou a aproveitar o crescimento da renda no país" (GALIOTTO, 2014, p. 4).

Isto tem consequência nos valores dos imóveis para venda e aluguel que dispararam com a oferta de novos empreendimentos do PMCMV, acarretando uma supervalorização dos mesmos dificultando ainda mais o acesso à parcela mais fragilizada economicamente. A expansão dos novos empreendimentos imobiliários, maior facilidade de crédito e o aumento da renda tiveram reflexos também nos imóveis já construídos, pois aumentou a procura e elevou os preços.

Outro fator apontado pela pesquisa foi o "aumento no valor dos terrenos que aliado ao encarecimento da mão de obra na construção civil, inviabiliza construções de casas com valor abaixo do teto do PMCMV". (GALIOTTO, 2014, p. 4).

Isto ocorre porque o estímulo ao capital imobiliário por meio das políticas de ampliação de crédito como para financiamento de imóveis aquece o mercado imobiliário, pois considera-se existir um aumento no poder de compra do consumidor. Assim, promove uma valorização da terra que eleva também os preços dos imóveis e de seus aluguéis com consequência direta no déficit habitacional no que se refere ao gasto excessivo das famílias com aluguel, pois o aumento dos salários não acompanha o aumento do mercado imobiliário o que representaria a diminuição dos lucros afetando o processo de acumulação do capital. Aqui surge o problema da capacidade de compra das classes comparativamente ao alto valor desta mercadoria. Com os investimentos de mercado eleva-se o número de famílias em situação irregular de moradia que não conseguem mais suportar os altos aluguéis.

Basta analisar os dados da Fundação João Pinheiro (FJP). O conceito de déficit habitacional, adotado pelo MCidades como indicador para acompanhamento da política nacional de habitação, vem sendo construído no Brasil pela FJP, que desenvolveu, a partir da década de 1990, metodologia que se utiliza de dados secundários da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a qual vem sendo atualizada e revisada sucessivamente. Os conceitos, em seu desenvolvimento de divulgação mais recente no Brasil pelo Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação, foram empregados pela FJP para o cálculo do déficit habitacional brasileiro em 2008 e compreendem os quatro componentes: habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados. (IPEA, 2013, p. 3).

Os dados da FJP apontam um decréscimo no déficit habitacional, passando de 6.102.414 de domicílios em 2007 para 5.792.508 em 2012. O que contribuiu para a redução dos índices foi a diminuição do número de domicílios precários, que passou de 1.264.414 em 2007 para 883.777 em 2012, e da coabitação familiar que diminuiu de 2.481.128 para 1.865.457 no período. Contudo, o número de adensamento excessivo em imóveis alugados apresentou pequena redução, de 390.891 em 2007 passou para 382.926 em 2012. Ao contrário o número de famílias de baixa renda com gasto excessivo com aluguel aumentou. Enquanto em 2007 era de 1.965.981, em 2012 esse número passou para 2.660.348 domicílios, aumentando de 32% em 2007 para 46% do déficit habitacional em 2012. Em contrapartida o IBGE (2010) aponta a existência de mais de 6 milhões de domicílios vagos no país, sendo que 77% estão localizados na área urbana. (ANTUNES, 2014).

O cenário nacional e internacional tem reflexo na dinâmica da cidade no tocante a produção de moradia e o acesso das famílias de baixa renda, mesmo com a expansão da construção de moradias populares, em contraponto vemos o crescente número de ocupações em áreas públicas e privadas.

Londrina vem sendo palco de enfrentamento entre o poder público municipal e aqueles que lutam pelo direito à moradia. As notícias sobre ocupações irregulares ganhou visibilidade em diferentes veículos de comunicação local desde início de janeiro de 2014, devido as recentes ocupações iniciadas na região norte da cidade em espaços públicos e particulares e se espalhando por outras regiões do município¹⁸. O número de ocupações, em áreas públicas e privadas, subiu para onze em apenas nos dois primeiros meses de 2014, as famílias relatam que estão em lista de espera da COHAB-LD e reivindicam acesso à moradia. (LUCIANO, 2014).

Tais manifestações são apontadas por Nakano (2007), como atos políticos legítimos que exigem o cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade urbana que afetam a propriedade e os interesses privados.

Como colocada pela lei geral de acumulação capitalista a pobreza e a riqueza são faces da mesma moeda, em contraponto a demanda por moradias populares, Londrina vê crescer também a procura por imóveis milionários

¹⁸ As primeiras ocupações irregulares no município surgiram na década de 1950 e se intensificaram a partir de 2014. Este assunto será abordado no Capítulo III.

caracterizados pela localização em área central ou em bairros nobres, acabamento de primeira qualidade e área útil acima da média. Estes imóveis podem variar de R\$ 1 milhão a R\$ 12 milhões em condomínios horizontais na região sul da cidade. (SANTIN, 2014).

Contudo, ao analisar as condições objetivas de vida de seus moradores verifica-se a elevada e contínua desigualdade entre as classes. A riqueza representada nos condomínios de luxos na região sul e sudoeste da cidade, consumo de bens de luxos contrasta com a pobreza dos bairros periféricos carentes de infraestrutura e serviços urbanos básicos.

Esta demanda se expressa segregando o espaço urbano à medida que expande as regiões periféricas destinadas à moradia para os pobres, a exemplo, o extremo norte do município, região reconhecida pela alta concentração de moradias populares, na mesma proporção cresce as áreas nobres destinadas para os empreendimentos imobiliários claramente identificados pelos inúmeros condomínios horizontais particulares e a assombrosa verticalização da cidade com condomínios luxuosos voltados a população de maior poder aquisitivo.

No entanto, os empreendimentos habitacionais são implementados pelo Estado mediante políticas sociais como formas de enfrentamento das múltiplas manifestações da questão social, no caso a demanda por habitação. Com esta concepção refuta-se a tese de omissão do Estado no enfrentamento das expressões da questão social. Ao contrário a ação do Estado determina as formas de uso e ocupação do território e especificamente no âmbito das políticas habitacionais observa-se nitidamente a imbricação entre a dimensão política e econômica presente nas políticas sociais.

[...] a organização do consumo, para que se torne "racional" em relação ao processo de acumulação (por exemplo, a demanda da classe trabalhadora por boa moradia talvez seja cooptada por um programa público de habitação, que serve para estabilizar a economia e para aumentar a demanda por materiais de construção de determinado tipo). (HARVEY, 2005, p. 48).

A ação do Estado como regulador fundamental desta relação está centrada em criar um adequado ambiente de investimentos para o capital, o que significa, precisamente, ofertar políticas sociais públicas que permitam à parte dos

trabalhadores uma condição de consumidor de mercadorias e serviços, entre elas a casa própria.

Em 2013 o Estado brasileiro, como ação estratégica, destinou 40,30% do orçamento geral executado da união para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública o investimento em habitação não alcançou o patamar de 1% do orçamento enquanto milhões de pessoas carecem de moradia, cabendo destacar que a previsão para o orçamento de 2014 foi de 42,04%. Um acréscimo de 1,74%. (Auditoria Cidadã, 2014).

Na política de habitação o Estado age indiretamente ao consumir terras particulares e fornecer subsídios para a execução dos programas habitacionais.¹⁹ E o modelo de uso e ocupação do solo que leva a expansão da fronteira da cidade é fator determinante neste processo. Com este modelo, as habitações de interesse social são localizadas nas franjas da cidade onde a terra é mais barata e fica mais barato construir, contudo as oportunidades econômicas e sociais não acompanham a expansão e fica concentrado em uma região da cidade, o que implica em um deslocamento diário das pessoas da casa para o trabalho, escola, aumentando o deslocamento diário da população.

A constituição das periferias da cidade é inerente à lógica de acumulação capitalista. E esse comportamento do mercado de terras é um dos fatores que influenciam no aumento da segregação socioespacial.

Se nos EUA o mote da bolha imobiliária se deu no contexto especial da especulação financeira, cremos que, no Brasil, o *core* do *boom* aliou ganhos financeiros à histórica especulação fundiária (patrimonialista), que se manteve - provavelmente ainda como espaço reservado à burguesia nacional - agora no contexto da financeirização. O "nó da terra" continua como trava, revisitada na globalização, para a superação do que podemos chamar de subdesenvolvimento urbano. (MARICATO, 2015, p. 39).

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

¹⁹ Em Londrina, a Prefeitura acaba de ampliar o perímetro urbano no extremo sul da cidade para a construção de um novo empreendimento do PMCMV, justificando para isso a especulação imobiliária e a construção civil aquecida como motivos que levam construtoras a procurar terrenos mais baratos e que são conseqüentemente mais longe da cidade.

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.

A distribuição espacial da população na cidade acompanha a condição social dos habitantes e reproduz e reforça a desigualdade. Afetando toda a cidade, mas sobretudo, as áreas periféricas onde moram os trabalhadores e os pobres em condições de moradias precárias.

Outro aspecto a ser considerado foi que após cinco anos de vigência do PMCMV e diante da incerteza de sua continuidade e formatação para anos futuros representantes da construção civil insatisfeitos com desempenho econômico no país pediram mudanças na economia com reivindicações específicas para o mercado imobiliário. A principal solicitação foi a transformação do PMCMV em política permanente de Estado. (BONTELLI, 2014).

O discurso produz a imagem da busca pela expansão econômica que possibilitaria melhoria a todos igualmente e promove uma ideologização do programa. Consideramos que a defesa mais coerente seria a reivindicação da habitação como política permanente do Estado para promover a legalização e regularização àqueles que não possuem condições de acesso à moradia pela via do mercado primando pelos princípios de moradia digna como preconiza a PNH.

O setor privado ao tomar como bandeira a defesa de um programa de caráter social, obscurece os interesses capitalistas que, na verdade, requerem a continuidade de programas sociais que possam atender interesses econômicos do mercado. Tal apelo, não demonstra o quanto este mesmo programa tem favorecido economicamente o setor privado, na execução dos empreendimentos habitacionais pelas diferentes regiões do país.

[...] é indiscutível o efeito contracíclico do MCMV sobre a indústria da construção civil. De acordo com dados da Revista do Sinduscon, o sindicato das empresas de construção, o setor cresceu 47,1% no período de 2003-2013, enquanto o PIB no mesmo período cresceu 45,9%. Foram criados 2,23 milhões de postos de trabalho formais. A partir de 2010, cerca de 1 milhão de unidades financiadas pelo FGTS e SBPE foram lançadas por ano, um número quatro vezes maior do que em 2003; a produção de tintas cresceu 75% e a de vergalhões, 72%, no mesmo período. Nesse sentido, podemos afirmar que do ponto de vista do crescimento econômico e da geração de empregos, a estratégia foi bem-sucedida, o que, sem dúvida, angariou apoio dos setores empresariais sindicais. (ROLNIK, 2015b, p. 306).

Este movimento coloca em cheque o papel do Estado 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 do Programa.

O lucro da construção se viabiliza com ampliação da escala, racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade do trabalho e utilização de novas tecnologias, mas com a manutenção da subempreitada e a terceirização de serviços apesar de algumas empresas, em época de alta de atividades, absorverem uma boa parte da mão de obra em seu quadro de funcionários.

Deste modo, entende-se que a moradia precária é a materialização da especulação imobiliária e expropriação dos sujeitos. A existência e eficiência de infraestrutura e serviços constituem-se em condições para a organização do viver na cidade e a ausência e ou insuficiência deles acarretam situações de maiores deslocamentos, menores oportunidades de trabalho, lazer, e produzem um processo de segregação socioespacial sobre as populações.

Importa destacar que para romper com o processo segregacionista das cidades e consolidar propostas da reforma urbana para construir cidades justas e igualitárias é preciso a mobilização e participação social no processo de gestão das cidades, do contrário são os agentes vinculados aos grandes interesses econômicos que vão se apropriar da cidade. A reforma urbana na conjuntura atual contesta a primazia da propriedade privada, a lógica da produção capitalista da cidade, pauta o controle público do uso do solo, a gestão democrática da cidade, a necessidade de garantir a desmercantilização da habitação de interesse social, do solo urbano, garantindo o acesso à moradia a todos os que vivem na cidade.

CAPÍTULO III

3 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM LONDRINA - PROCESSO DESRETERITORIALIZANTE NO RESIDENCIAL VISTA BELA

Neste capítulo apresenta-se um breve histórico sobre a urbanização da cidade de Londrina demonstrando uma forte lógica especulativa no seu processo de formação socioterritorial e sua importância para a região metropolitana. Faz, também, uma análise das contradições resultantes da implementação do PMCMV - Residencial Vista Bela, construído na região norte da cidade. Para tanto aborda o processo de implantação do PMCMV em Londrina, indicando os critérios de seleção e evidenciando a questão da desterritorialização/reterritorialização das famílias contempladas com as unidades habitacionais. Analisa como o poder público municipal aderiu ao PMCMV, contribuindo para a expansão urbana e para o processo de segregação socioespacial que resulta destas iniciativas públicas. A análise tem como fontes jornais, registros e relatórios organizacionais, observação direta (como funcionária da Secretaria Municipal de Assistência Social/CRAS o qual atende o Residencial Vista Bela), bem como o relatório do grupo focal realizado pela pesquisa “A lógica territorial na gestão das políticas sociais em Londrina”. Para preservar a identidade dos participantes do grupo focal os mesmos foram identificados como Sujeito G13 grupo focal; Sujeito G15 grupo focal.

3.1 FORMAÇÃO SOCIOTERRITORIAL DE LONDRINA E SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL

Londrina é uma cidade que teve rápido desenvolvimento econômico tornando-se um grande polo articulador da região. Sua localização favorece a integração com os municípios do entorno, com característica de conurbação com os municípios de Cambé, a oeste, e Ibiporã, a leste.

Sua posição geográfica lhe atribui importância em relação à região e permite uma logística estratégica que possibilita o escoamento da produção regional. Sua localização e estruturação foram estrategicamente projetadas para responder às necessidades dos novos proprietários rurais que se instalavam na região nos anos 1930.

Na década anterior, 1920, o Brasil atravessa uma crise econômica devido às oscilações no preço do café no mercado internacional. Para aumentar as arrecadações o governo estadual impulsionou a comercialização de terras devolutas via empreendimentos de colonização dirigida no norte do Paraná.

A cidade foi planejada e implantada para ser a capital da área de colonização e sede da gestão imobiliária da Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP). Esta companhia era subsidiária no Brasil da empresa britânica Paraná Platantion Ltda, que adquiriu a partir de 1925, junto ao governo estadual e proprietários particulares uma área de 515.017 alqueires paulistas de terras férteis e cobertas por matas, entre os rios Paranapanema, Ivaí e Tibagi. (TOMAZI, 1989).

O modelo de ocupação do norte paranaense adotado pela CTNP previa a formação em rede de cidades com polos distanciados a cada 100 km que visava certo isolamento político e a possibilidade de formarem núcleos econômicos. Atenta a expansão econômica da região a CTNP preocupou-se com a extensão das vias de comunicação. Entre 1926 e 1928, a CTNP preparou um projeto de construção de ferrovias com o objetivo de ligar Londrina ao oceano Atlântico via porto de Santos em São Paulo e também com o porto de Paranaguá no Paraná. Foram planejadas as rodovias hoje BR 369 para escoamento da produção além das ramificações laterais. (ARCHELA, 2014). Em 1928 a CTNP adquiriu a maioria das ações da Companhia Ferroviária São Paulo - Paraná, que interligava Cambará (PR) a Ourinhos (SP), e encontrava-se estagnada por falta de recursos. (BRAGUETO, 2007).

Toda esta logística demonstra claramente a intencionalidade de expansão capitalista posta nas ações da CTNP, previamente planejados, pois conforme Archela (2014) a matriz da CTNP foi organizada em 24 de setembro de 1925, por Arthur Thomas e Antonio Moraes Barros, que dividiram as terras em lotes agrícolas para atrair colonos de todo o Brasil, a fundação da cidade ocorreu em agosto de 1929, como centro de operações deste planejamento imobiliário colonizador, período em que o mundo vivia uma crise econômica e que os grandes capitais buscavam retomar sua expansão associada à proibição da produção cafeeira no estado de São Paulo impulsionou a comercialização de terras no Paraná para a produção do café. (FRESCA, 2000).

Com a intensificação da derrubada da densa floresta, da constatação da qualidade produtiva da terra e do sistema viário e ferroviário a terra

tornava-se uma mercadoria lucrativa no norte paranaense e o seu preço atingiu valores altos, sendo criado parcelamento de pagamento da terra garantindo o sucesso do empreendimento fundiário da CTNP. (ARCHELA, 2014).

A conjuntura econômica nacional e internacional promoveu uma redução das receitas dos cafeicultores paulistas, modificando o perfil dos compradores de terras na frente pioneira que adentrava o Paraná. Alguns compradores eram ex-colonos com poucas economias. A CTNP, financiadora do Jornal Paraná – Norte, investiu amplamente em propaganda da qualidade e facilidade de pagamento na compra das terras paranaenses. Uma análise dos editoriais do jornal possibilita identificar que as últimas páginas das edições eram destinadas na íntegra à propaganda da CTNP.

Monbeig (2007) aponta que a função administrativa, comercial e logística assumida por Londrina foi fundamental para o desenvolvimento e concretização do empreendimento fundiário e imobiliário da CTNP. Sua criação possuía uma racionalidade na comercialização que buscava lucratividade do capital investido. Razente contribuiu afirmando que entre os anos de 1930 e 1939, a valorização média das terras comercializadas pela CTNP situava-se entorno de 18% ao ano, acumulando em igual período 372% de valorização real, para o capital aplicado. (RAZENTE, 1989, p. 249 apud AMORIM, 2011).

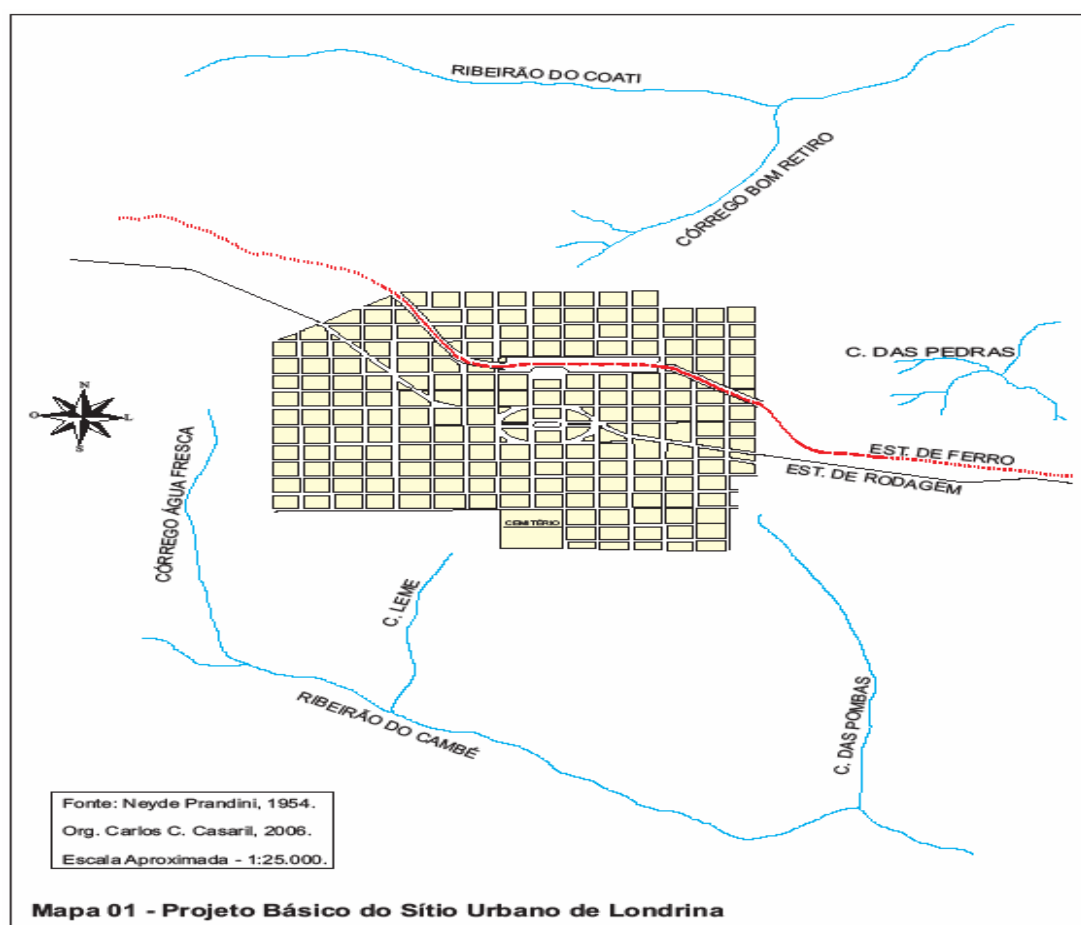
Em 1934 Londrina foi elevada a condição de município. As medidas neste caminho somadas a conjuntura social e política do país no período intensificaram o processo de migração interna. Fator que contribuiu para o desenvolvimento da cidade, que apresentou rápida urbanização, acarretando mudanças sociais e territoriais, onde as áreas periféricas desenvolveram-se em todas as direções, expressando condições de moradia bastante precárias.

A mobilização deste exército se fez paulatinamente, entre 1930 e 1945, a partir da abolição da autonomia dos estados, que serviu tanto para unificar o mercado interno como para derrubar as oligarquias locais, cujo poder sobre a população rural foi assim consideravelmente enfraquecido. A construção de uma rede de rodovias, que passou a interligar as principais regiões do país, facilitou as comunicações e estimulou enormemente as migrações internas. Finalmente, é preciso acrescentar que, a partir da época, a sistemática queda da mortalidade, que se iniciou nas cidades maiores, mas atingiu rapidamente o interior, acelerou sobremaneira o crescimento da população e, portanto, do exército industrial de reserva. O aumento da população rural em áreas já densamente povoadas (na zona da Mata e no agreste nordestino e nas zonas de colonização do sul, por exemplo) ocasionou pressão sobre a terra, agravando a dicotomia latifúndio-

minifúndio e provocando fortes correntes migratórias para zonas agrícolas pioneiras e para as cidades. (SINGER, 1998, p. 125).

Dentre a dimensão de terras adquiridas pela CTNP o núcleo urbano foi implantado no espigão que separava os córregos Cambé e Lindóia. A escolha da área foi definida pela disponibilidade de água, suavidade topográfica e pela posição central nas terras de propriedade inglesa.

Figura 1- Projeto Básico Sítio Urbano Londrina



Tudo foi minuciosamente planejado com antecedência, antes mesmo das primeiras derrubadas: o traço das estradas de ferro e de rodagem a serem construídas nos espigões, a disposição das cidades e povoados, a distância regulares ao longo destas estradas, o plano de cada cidade, sua área urbana e suburbana, seu abastecimento de água e energia elétrica, a faixa de chácaras que as envolve, os lotes rurais disposto entre a estrada no espigão e os cursos d'água, etc. (BERNARDES, 2007, p. 181).

Londrina nasceu, pois sob o signo da especulação imobiliária. A CTNP definiu toda a área residencial e comercial, tamanho e valores de

propriedades, localização de vias e etc. Para Linardi (1995) estas foram as primeiras evidências de segregação em Londrina.

Ao ser implantado o plano e colocado à venda, foi estabelecido também uma distinção de valores, conseqüentemente, gerando uma distinção de usos e padrões. Esta forma de seleção de usos quanto ao valor dos lotes, pode delinear, na prática, a feição de um primeiro zoneamento da cidade. (LINARDI, 1995, p. 129).

Originariamente seguindo um modelo de urbanização adotado pelos ingleses em formato de tabuleiro de xadrez, a cidade cresceu seguindo a lógica de zoneamento que divide os lotes das áreas centrais com preços mais elevados, o que garantia a ocupação para o comércio e para as pessoas de maior poder aquisitivo. Para além da área urbana, ocupando áreas rurais, muitas já com plantações de café, começaram a aparecer loteamentos completamente desprovidos de infraestrutura, onde se assentavam as pessoas que aqui chegavam estimulados pela dinâmica econômica que se desenhava. Com a anexação destes loteamentos a planta inicial da cidade começou apresentar alterações em sua forma original. (COHAB/PLHIS, 2011, p. 49).

Na criação e expansão da cidade, a linha férrea (figura 1), dos áureos anos 1930 e 1940, tem um simbolismo evidente de segregação socioespacial da cidade. A região central inicialmente e, posteriormente, as vertentes da região sul e sudoeste foram destinadas às ocupações nobres. Já a região norte e parte das regiões leste, oeste e sul, área de menor valorização imobiliária, ficavam aqueles com menor poder aquisitivo e bairros destinados à classe média. A região sudeste e as periferias, além dos "fundos de vale" abrigaram as populações carentes. (PLHIS, 2011, p. 53).

Em 1936, surgiu a primeira vila denominada Agari e entre 1937 e 1939 foram implantadas as Vila Casoni, Vila Conceição e Vila Nova ao norte da malha urbana. (ARCHELA, 2014). Os novos loteamentos marcam o início de novos agentes promotores do espaço na cidade. Eram áreas agrícolas próximas a planta urbana da CTNP que foram valorizadas, mas ainda mais barata que os lotes comercializados pela CTNP. Os proprietários transformavam os lotes rurais em urbanos promovendo a expansão da cidade. Esta prática tornou-se lucrativa, pois não existia uma legislação que obrigasse os loteadores a implantar infraestrutura nos empreendimentos. As casas eram, na sua maioria, de madeira, pois pela

abundância na região este material era mais barato. Assim, muitos loteamentos surgiram sem observar critérios de integração ou continuidade da planta original, geralmente ao norte da linha férrea. Ao sul os terrenos eram mais aplainados e valorizados, já havia em maior quantidade casas de alvenaria com destaque para a Avenida Higienópolis.

Assim, Linardi (1995) descreve Londrina na década de 1940:

[...] ganhava maior dimensão, cresciam os vazios urbanos, tornava-se mais acentuada a segregação urbana, maior parcela da população sujeitando-se a conquistar um lugar na periferia. Aquele "zoneamento espontâneo" - pois não era formalizado - esboçado no momento da ocupação inicial da cidade, agora tornava-se mais vigoroso; era perceptível dentro da cidade a configuração de áreas 'mais nobres', localizadas em áreas privilegiadas, enquanto outras áreas definiam-se como populares. O próprio leito ferroviário constituía o divisor de águas nesta segregação espacial; as vilas populares cresciam a partir do leito, onde localizavam-se especialmente armazéns e indústrias de beneficiamento, comércio varejista expandindo-se na direção norte da cidade, transformando algumas chácaras, nas primeiras 'vilas populares', enquanto que 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 ou características da cidade moderna, faziam parte do repertório dessa cidade com pouco mais de uma década. (LINARDI, 1995, p. 184).

Os loteamentos cresceram e em 1947 atingiu o número de 53 vilas ocupadas pelas pessoas de baixa renda com carência de infraestrutura e serviços que começaram a pressionar o poder público em relação aos loteamentos sem padrão urbanístico. Deste modo, em 1948 a prefeitura aprovou um decreto que proibia o surgimento de novos loteamentos na cidade até a implantação de um plano urbanístico pela prefeitura e com a interrupção de novos empreendimentos os terrenos vazios na planta original da cidade foram valorizados.

No início da década de 1950 surgiram as primeiras legislações municipais para regulamentar a ocupação do solo. Neste período Londrina tinha se tornado o principal centro exportador do café no país, somado a expansão das culturas cerealistas rotativas e pastagens e muita mão de obra foi liberada do trabalho. Esta conjuntura promoveu um expressivo crescimento econômico e populacional da cidade.

Em 1951 foi contratado, pelo então prefeito Hugo Cabral, o renomado engenheiro Francisco Prestes Maia para elaboração de uma legislação que organizasse a expansão urbana adotando como referencial a cidade de São

Paulo, cujo padrão de urbanização foi orientado pelo modelo de reforma urbana internacional, vistas anteriormente, onde se constata a influência germânica em especial nos planos: "Os melhoramentos de São Paulo (1911), A planta de Santos (1916) e Estudos de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo (1930)". (SIMÕES JR., 2008).

As intervenções urbanísticas na área central de São Paulo nos anos 1910 foram outra forma do poder público enfrentar a questão das habitações insalubres, à moda de Haussmann e Pereira Passos: expulsando seus moradores e demolindo os cortiços, para afastá-los do centro. Mesmo sem a grandiosidade que marcou, no Rio de Janeiro, a derrubada para abertura da Avenida Central, as obras viárias e o embelezamento de São Paulo também serviram para sanear "regiões deterioradas". (ROLNIK apud BONDUKI, 2004, p. 37).

No restante do Brasil, o modelo hausmanniano foi o mais adotado, sobretudo pelo espelhamento em relação à Capital Federal de então - o Rio de Janeiro - onde a abertura da Avenida Central e outras obras viárias conduzidas por Pereira Passos se constituíram na transposição direta do plano parisiense. Assim, não se registra a referência à experiência germânica no discurso de urbanistas atuantes em outras capitais brasileiras ao longo da Primeira República, período no qual em quase todas as cidades-capitais brasileiras foram realizados planos de modernização. É o que pode ser constatado ao se analisar os discursos de Jerônimo de Alencar Lima para Salvador, de Alfredo Lisboa para Recife, de Nina Ribeiro para Belém, de Moreira Maciel para Porto Alegre, de Educardo Ribeiro para Manaus, dentre outros. (SIMÕES JR., 2008).

Cabe salientar que os paradigmas de urbanismo foram fortemente questionados dados os fracassos que tinham representado enquanto soluções de reconstrução do pós-guerra e de alternativas para o problema habitacional.

O modelo urbanístico de autoria de Ebenezer Howard lançado na Inglaterra no mesmo período e amplamente divulgado pela Revista *Garden Cities and Town-Planning*, uma das principais divulgadoras dos projetos cidade-jardim foi bem aceito no período. O modelo cidade-jardim consistia no produto urbanístico mais bem sucedido da discussão que se promovia a época sobre os prejuízos causados à vida urbana pelo acelerado processo de industrialização nas cidades inglesas. Acredita-se que no Brasil um exemplo deste modelo de urbanização foi o da cidade de Londrina quando da sua ocupação territorial estrategicamente planejada pela CTNP. (SUZUKI, 2002, p. 29).

Silveira (1998, p. 62) destaca a Lei n.º 133, de 27 de dezembro de 1951, que instituiu o zoneamento da cidade como exemplar quanto ao caráter elitista que Londrina assumia. De acordo com o autor a lei estabelecia que o empreendedor imobiliário fosse obrigado a realizar todos os serviços de infraestrutura urbana como condição necessária à aprovação de empreendimentos de média e alta renda. Mas essa mesma lei era flagrantemente permissiva, e mesmo omissa, quando dirigida aos loteamentos de baixa renda, somente permitidos pelo zoneamento nas áreas afastadas do centro urbano sem exigências de infraestrutura que assegurasse condições mínimas a uma boa qualidade de vida. Além de que a lei estipulou zonas residenciais classificadas em: superior, média, econômica e popular.

Em 1954 foi aprovado o primeiro plano urbanístico instituído pela Lei n.º 133 e nesta década foram implantados 67 novos loteamentos, alguns distantes do núcleo urbano, como o Aeroporto e Shangri-lá.

Embora a cidade tenha apresentado um crescimento em quase todas as direções, os novos loteamentos, ocorreram em grande maioria a oeste e a leste, aproveitando a rede viária, em direção a Cambé e Ibiporã respectivamente, ampliando cada vez mais, as distâncias entre os locais de trabalho e moradia. Surgem os núcleos de bairros, vilas e jardins como o Guanabara, Bom Retiro, Ouro Branco, Ouro Verde, Alvorada, Vila Yara, Industrial, Aeroporto, Jardim do Sol, Leonor, Shangri-lá, Bandeirantes, Califórnia, Igapó, Cervejaria, Marabá, Paraíso, Santa Rita, Rosicler, Tóquio, San Remo e Quebec. (ARCHELA, 2014).

Nos anos 1950 e 1960 Londrina apresentava características que se de um lado a posicionava entre as mais importantes do sul do país, por outro apresentava problemas comuns de cidades de rápido crescimento expressando suas contradições e desigualdade social, entre elas na forma de ocupação do espaço urbano e condições de moradia.

A alteração no perfil agrícola da região e a política de governo contribuíram para o êxodo rural e para o modelo de crescimento econômico que fizeram surgir as primeiras áreas de ocupações. Na década de 1950, foram quatro áreas ocupadas por favelas: Pito Acesso (1953), Vila do Grilo (1955), Vila Esperança (1958) e Caixa Econômica (1959). Na década de 1960 instalaram-se as favelas Cantinho do Céu (Fundo de Vale do Jardim Paulista), Vila Ricardo (Moinho de Trigo) e Vila Marísia. Além delas, muitos loteamentos realizados de forma precária

configuravam uma paisagem urbana dramaticamente dividida. (COHAB-LD/PLHIS, 2011, p. 50).

Essas áreas permaneceram ocupadas por décadas, as famílias ali se estabeleceram, criaram vínculos, filhos e estabeleceram relações. Muitas vezes "invisíveis" para parte da sociedade e para o Estado. Em algumas situações foram gradativamente atendidas por programas habitacionais a partir dos 1970. Em 2009 foram definitivamente "contempladas" com o PMCMV com o objetivo de remover, sobretudo, famílias residentes em fundo de vale, como ocorreu com o Cantinho do Céu.

Ainda na década de 1960 o município passou por elevados índices de urbanização com a implantação de indústrias e incentivo do governo por meio de isenção de impostos e financiamento a baixo custo. Conforme Censo do IBGE, o município de Londrina registrava uma população de 134.821 habitantes, sendo que, destes, 57,4% localizavam-se na área urbana e 42,6% na área rural.

O IBGE registrava, em 1970, uma população municipal de 228.101 habitantes, acusando um crescimento de 69% em dez anos, sendo que deste total, 71,69% moravam na área urbana e 28,31%, na área rural. A taxa de crescimento anual de 6,6% nos anos 50 foi repetida com pequena variação, registrando 5,4% nos decênios seguintes, ainda que com taxas menores. (SILVEIRA, 1998, p. 62).

Durante as décadas de 1960 e 1970 ocorreu um aumento de área loteada superior a 40 km². Só na década 1970, foram anexados 127 novos loteamentos e a malha urbana perdeu o formato retangular, que mantinha até então, passando a exibir um formato triangular disforme. A expansão se deu de forma descontínua em vários pontos da antiga malha urbana e seus limites ultrapassaram os ribeirões Quati (norte) e Cambé (sul) expandindo-se ao norte até o ribeirão Lindóia e, a oeste-sudoeste e sul, até os interflúvios dos ribeirões Cambé e Cafezal. (ARCHELA, 2014).

Diante da demanda por habitação a política de produção de moradia popular construiu uma nova cidade, esta apartada da cidade consolidada. Enquanto na década de 1960, os quatro empreendimentos que produziram 128 unidades habitacionais e ocuparam espaços vazios do perímetro urbano e focou o desfavelamento, a política dos anos 1970 desenha outra perspectiva. Dos 27 empreendimentos realizados, com a produção de 8.397 moradias, 6.434 localizaram-se concentradamente no extremo norte da cidade. Na década seguinte, dobrou o número de unidades produzidas e dessas mais de 40% foram implantadas

na zona norte. Importa destacar que diferentemente da região hoje desenvolvida e com forte potencial econômico, nas décadas de 1970 - 1980 a região norte, onde foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais, não possuía nenhuma infraestrutura. A partir daí, com a desestruturação do BNH houve uma redução importante na produção de moradias e o mesmo vai acontecer na década seguinte, até a implantação do PMCMV que também tem uma estratégia de ocupação intensiva da região norte da cidade. (COHAB-LD/PLHIS, 2011, p. 51).

Londrina reproduziu o que aconteceu em todo o país naquele período, mas de forma mais intensa, já que os políticos locais buscaram formas de credenciar-se a um volume grande de habitações, maior que de alguns estados da federação. A segregação socioespacial figura como um elemento desde a criação da cidade como um processo histórico, espacial e social do desenvolvimento urbano da cidade.

3.2 LONDRINA E REGIÃO METROPOLITANA – ENFRENTAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL

Londrina teve um rápido desenvolvimento econômico. Sua localização favorece a integração com os municípios do entorno. É sede de sua região metropolitana, um grande polo articulador da região para o desenvolvimento regional e nacional e exerce grande influência sobre o norte do Paraná, figura entre as cidades que apresentam maior crescimento no estado e está entre as cinco cidades mais importantes da região sul, juntamente com Curitiba, Porto Alegre, Joinville e Caxias do Sul.

Londrina atualmente tem 506.701 habitantes (IBGE, 2010), sua população urbana representa 97,40% do total de habitantes, superando o índice nacional, que é de 84% da população. (IBGE, 2010). O IBGE aponta que o Paraná tem 20 municípios com mais de 100 mil habitantes, representa 5% dos 399 municípios paranaenses. Mas em número absoluto coloca o Paraná como quarto estado brasileiro, atrás de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro²⁰. Enquanto mais de 70% dos municípios paranaenses têm menos de 50 mil habitantes. Assim

²⁰ São Paulo (76), Minas Gerais (31), Rio de Janeiro (26), Paraná (20), Rio Grande do Sul (19), Bahia (17), Pará (15), Santa Catarina (13), Pernambuco (12), Goiás (10), Ceará, Espírito Santo e Maranhão (09), Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Paraíba (04), Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe (03), Alagoas, Amazonas, Tocantins, Piauí e Amapá (02), Roraima, Distrito Federal e Acre (01).

como ocorreu com o fenômeno êxodo rural que marcou o país nas décadas de 1960 e 1970, pois nos últimos anos as grandes e médias cidades tem registrado aumento populacional ao contrário dos municípios menores que registram encolhimento. As pessoas são atraídas para os grandes centros em busca de melhores oportunidades de empregos, educação, moradia, ou seja, oportunidades de viver com maior dignidade.

Singer (1998) coloca que ao admitir a migração interna como um processo social deve-se supor que ela tenha causas estruturais que impelem determinados grupos a se pôr em movimento. Estas causas são quase sempre de fundo econômicos - deslocamento da atividade no espaço, crescimento diferencial da atividade em lugares distintos e assim por diante - e atingem os grupos que compõem a estrutura social do lugar de origem de um modo diferenciado. São em sua grande maioria trabalhadores desempregados e camponeses proletarizados que não possuem direito de propriedade sobre a terra. Embora num segundo momento os pequenos proprietários possam ser induzidos a mudanças por falta de recurso para acompanhar a mudança da técnica de produção.

O fenômeno do aumento populacional pode sob o aspecto econômico atrair maiores investidores, por outro lado os problemas sociais tendem a se agravar na mesma proporção quando o crescimento populacional não vem acompanhado de um planejamento urbano, social e econômico. Deste modo, o planejamento urbano é uma importante ferramenta para a gestão de cidades mais igualitárias. Para isso, é fundamental a elaboração de projetos que priorizem a distribuição espacial urbana, a ocupação do solo, o zoneamento das cidades, a infraestrutura de serviços públicos e áreas verdes. Para evitar que estes fenômenos surjam com efeitos negativos como o crescente déficit habitacional.

Neste sentido, um desafio tem sido a gestão das Regiões Metropolitanas²¹ no Paraná que devem obedecer a critérios mais técnicos e não políticos. Sua existência só se justifica se promoverem a integração socioeconômica dos municípios conurbados, com funcionalidade e gestão autônoma. Do contrário, são realizados inclusões de novos municípios mediante critérios políticos para além da espacialidade metropolitana.

²¹ As regiões metropolitanas surgiram no início dos anos 1970, até 1988 estavam vinculadas ao governo federal, com a Constituição Federal de 1988, elas são repassadas à responsabilidade dos Estados. Hoje, são mais de 50 regiões metropolitanas no Brasil.

A gestão da região metropolitana extrapola o âmbito municipal, contudo, o pacto federativo firmado pela CF 1988 estabelece três esferas administrativas: federal, estadual e municipal, sem contemplar uma esfera regional.

A Região Metropolitana de Londrina (RML) foi criada em 1998 e reunia até 2013 17 municípios²² com total de 800 mil habitantes, com a Lei Complementar n.º 164, de 13 de novembro de 2013, publicado do Diário Oficial n.º 9086, de 14 de novembro de 2013 passaram a integrar a RML mais oito municípios²³ que juntos somam 56 mil habitantes. RML até hoje não tem orçamento, que permita fazer um diagnóstico da realidade, detectar quais são os problemas a ser enfrentado, o que requer recursos humanos e financeiros, espaço físico, conselhos deliberativos e consultivos. No entanto, cabe registrar que para os municípios que integram uma região metropolitana há mais recursos do governo federal e estadual.

Tabela 1 - Municípios paranaenses com mais de 100 mil habitantes - 2014

Municípios	População
Curitiba	1.864.416
Londrina	543.003
Maringá	391.698
Ponta Grossa	334.535
Cascavel	309.259
São José dos Pinhais	292.934
Foz do Iguaçu	263.647
Colombo	229.872
Guarapuava	176.973
Paranaguá	149.467
Araucária	131.356
Toledo	130.295
Apucarana	129.265
Pinhais	125.808
Campo Largo	122.443
Arapongas	113.833
Almirante Tamandaré	111.586
Umuarama	107.319
Cambé	103.036
Piraquara	102.798
Total	

Fonte: IBGE (2015)

²² Londrina, Pitangueiras, Ibiporã, Cambé, Bela Vista do Paraíso, Primeiro de Maio, Rolândia, Sabaúdia, Sertanópolis, Tamarana, Porecatu, Assaí, Jataizinho, Alvorada do Sul, Jaguapitã, Florestópolis e Arapongas.

²³ Centenário do Sul, Uraí, Guaraci, Prado Ferreira, Miraselva, Lupionópolis, Rancho Alegre e Sertaneja.

Com a expansão das cidades um dos aspectos que se evidencia é a demanda habitacional. No estado do Paraná o déficit habitacional contrariamente aos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul que apresentaram encolhimento no número de moradias precárias²⁴ com redução de 36% e 32% respectivamente, o Paraná é o estado do sul do Brasil com maior número de moradias precárias, este número no estado cresceu 39% entre 2011 e 2012, passando de 35.442 para 49.338 o número de moradias precárias, acima do índice nacional que foi de 34% que passou de 883.777 para 1.187.903 é o que aponta dados do estudo realizado pela FJP. (PRAZERES, 2014).

Sobre o déficit habitacional o Paraná também apresentou crescimento de 6,95% passando de 232.783 para 248.955 moradias no mesmo período, enquanto os demais estados da região sul obtiveram redução. A Companhia Paranaense de Habitação (COHAPAR) estima que o déficit atual no estado seja de 270 mil unidades habitacionais.

COHAB-LD trabalha com um déficit habitacional de 43 mil unidades, sendo 16 mil famílias com renda até 03 salários mínimos (COHAB, 2014). Essas famílias são provenientes da zona norte (27%), zona leste (21%), zona oeste (19%), zona sul (17%), e centro (16%). (WILTEMBURG, 2014 p. 5). Algumas em lista de espera por mais de vinte anos. Observa-se que dentre as famílias com renda até 03 salários mínimos a maioria da demanda está localizada na região norte do município. O que demonstra que esta região além de concentrar o maior número de empreendimentos habitacionais construídos pela COHAB, persiste como a maior demanda por moradia na faixa de renda até 03 salários mínimos.

O déficit habitacional em Londrina é gerado ao longo de anos, pois o último significativo investimento na construção de moradias populares no município foi na década de 1980, com a implantação de vários conjuntos habitacionais na região norte do município, com recursos advindos do governo federal, como medida estratégica de fortalecimento econômico. (COHAB-LD/PLHIS, 2011).

De acordo com dados do PLHIS (2011) atualmente são 62 agrupamentos irregulares, divididos entre assentamentos precários e ocupações

²⁴ Habitações precárias inclui em seu computo domicílios rústicos: são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada (taipa não revestida, madeira aproveitada, palha e etc.) e domicílios improvisados: engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, barracas, carcaças de carros abandonados e cavernas, entre outros). (FJP, 2013, p. 15)

irregulares. 12 são remanescentes da década de 1970 e 8 da década de 1980, período de maior produção de moradia popular no município. Dados discrepantes quando comparados com o Censo 2010 sobre o total de domicílios não ocupados que somam 27.539 demonstrando a desigualdade social da cidade. (IBGE Censo, 2010).

Percebe-se a alta concentração da propriedade imobiliária, pois somente o número de domicílios não ocupados é quase duas vezes maior que a demanda da COHAB para famílias até 03 salários mínimos. Fatores que nos autorizam a afirmar que o discurso de cidade pujante encobre as duras realidades nas periferias da cidade, pois o exarcebado crescimento urbano caminha de mãos dadas com o crescimento da pobreza e da desigualdade.

O poder público municipal estabeleceu no Plano Municipal de Habitação a meta de construção de 7 mil unidades até o término da gestão em 2016. A luz desta realidade o município de Londrina ampliou investimentos na política habitacional com a adesão ao PMCMV a partir de 2009. Para a viabilização do plano de habitação é necessário a ocupação da terra. Neste momento entram em confronto interesses distintos de uso do solo urbano. O Plano Diretor de Londrina aprovado em 2008 se arrastou até dezembro de 2014 para aprovar as leis complementares de uso e ocupação do solo e sistema viário. Ainda atrelando à aprovação destas leis a aprovação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

O poder público em Londrina representado pela COHAB-LD tem, regulamentadas, duas opções para implantar 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. Conforme a Lei nº 12.236/2015 as áreas destinadas as ZEIS estão localizadas em áreas periféricas da cidade, como tem sido historicamente localizadas de uma forma aleatória estas habitações, onde o valor da terra é mais barato e a demanda por infraestruturas urbanas é maior, geralmente indicada pelo próprio construtor. Contudo, esta tem sido uma prática recorrente nas cidades e o Estado se coloca como regulador à medida que permite e aprova leis de uso e ocupação do solo conforme interesses dos grupos econômicos.

As ZEIS tem o objetivo de demarcar as áreas, desvalorizar a terra para que mesmo bem localizada seja usada como moradia de interesse social, já

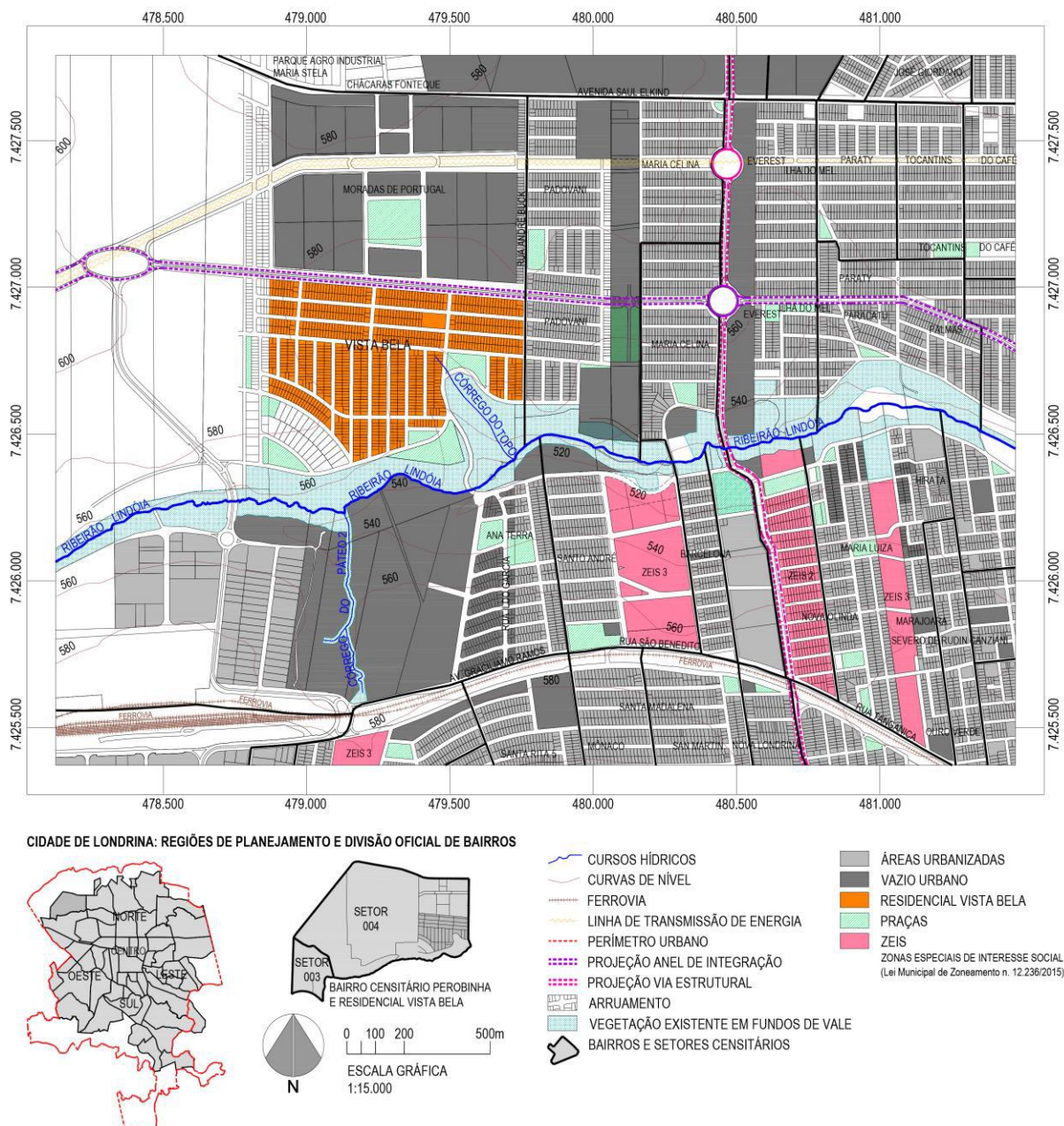
que o valor da terra tem a haver com sua localização e potencial de uso. Regula o valor da terra, dá um teto de valor no mercado ainda que dentro do marco de capitalismo e do mercado, mas com o mínimo de regulação. Na França todo empreendimento de desenvolvimento imobiliário tem como contrapartida que construir 20% de unidades de habitação social e na Inglaterra é assim desde 1950. Esta foi a proposta do plano piloto de Brasília, pelo urbanista Lucio Costa, que tinha a ideia de que os distintos grupos sociais pudessem conviver neste espaço da cidade. (ROLNIK, 2015).

Na contramão de exigir contrapartida social dos empreendimentos imobiliário o município de Londrina flexibiliza e oferta a contrapartida aos construtores com áreas destinadas a construções comerciais. O projeto de ZEIS em Londrina amplia a faixa salarial para até seis salários mínimos e permite nos locais de interesse social, a inclusão de áreas comerciais. Contudo, a justificativa é a valorização e aceitação dos investidores nessas regiões que deixam de considerar "a classificação de ZEIS como um castigo".

A diretora técnica da Companhia Habitacional (Cohab) de Londrina, Hisae Gunji, afirma que as flexibilizações introduzidas nas ZEIS são fundamentais para atrair empresários que queiram atender essa demanda. Quanto mais for possível construir em um terreno, o retorno financeiro será maior. (WILTEMBURG, 2014, p. 4).

O posicionamento da representante do órgão gestor municipal reitera a concepção do Estado como o agente que contribui para a acumulação capitalista fortalecendo o setor imobiliário. Mediando os interesses capitalistas e a demanda da classe trabalhadora por moradia. A figura a seguir demonstra as áreas destinadas as ZEIS e vazios urbanos na região norte mais próximas ao centro urbano que a destinada para a implantação do Residencial Vista Bela.

Figura 2 - Áreas de ZEIS e vazios urbanos na região norte



Fonte: Araujo Junior, Cordeiro e Zanon (2015), base de dados IPPUL.

No entanto, Londrina retrata condições gerais semelhantes às grandes cidades brasileiras onde pode ser observada a construção de uma cidade segregada a partir de investimentos e incentivos públicos que favorecem o mercado imobiliário e interesses particulares. Decorrentes do próprio desenvolvimento que gera as condições desiguais, resultante da forma de organização da produção e distribuição das riquezas produzidas. Suas peculiaridades não representam à ausência dos problemas existentes em outras regiões do país.

3.3 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA EM LONDRINA

Vimos que todos os comportamentos do mercado imobiliário refletem os comportamentos especulativos usuais e oficiais promovendo a segregação socioespacial. A apropriação da terra urbana pelo capital promove uma conformação do espaço urbano com a segregação das diferentes classes sociais nos distintos territórios da cidade o que também torna a distância entre os espaços relativa, e permite ao próprio capital criar espaços diferenciados de ocupação do território.

Como afirma Kowarick (1976) a acumulação e especulação andam juntas, a localização da classe trabalhadora segue os fluxos dos interesses imobiliários. Como a fragilidade das organizações populares e a flexibilização dos instrumentos legais para ordenar o uso do solo são pouco capazes de interferir nos processos decisórios o mercado age com desenvoltura visando exclusivamente o lucro e promovendo a segregação socioespacial.

O 'capital imobiliário' é, portanto, um falso capital. Ele é, sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade. Este caráter de propriedade imobiliária na economia não aparece de imediato, porque ela raramente se apresenta em sua forma 'pura', ou seja, como propriedade de uma extensão de solo urbano intocada pela mão humana. Quase sempre a propriedade imobiliária urbana é dotada de certas benfeitorias - ela é desmatada, arruada, cercada e não poucas vezes construídas -, o que dá a impressão que o seu 'valor' resulta das inversões feitas nestas benfeitorias. Mas na realidade, a influência de tais inversões sobre o 'valor' do imóvel muitas vezes é negligenciável. Para perceber isso, basta lembrar imóveis com as mesmas benfeitorias podem ter preços completamente diferentes, conforme sua localização. (SINGER, 1979, p. 22).

Isto ocorre porque, o processo de especulação imobiliária leva a uma valorização desigual da terra e conseqüentemente dos espaços urbanos, pois, a classe que domina economicamente também domina política e ideologicamente promovendo uma segregação socioespacial que conforma espaços distintos de sociabilidade para diferentes segmentos das classes sociais.

Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes; em outras palavras, a classe que é o poder *material* dominante numa determinada sociedade é também o poder *espíritual* dominante. A classe que dispõe dos meios da produção material dispõe também dos meios da produção intelectual, de tal modo que o

pensamento daqueles aos quais são negados os meios de produção intelectual está submetido também à classe dominante. Os pensamentos dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes; eles são essas relações materiais dominantes consideradas sob a forma de ideias, portanto a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante; em outras palavras, são as ideias de sua dominação. Os indivíduos que constituem a classe dominante possuem, entre outras coisas, também uma consciência, e conseqüentemente pensam; na medida em que dominam como classe e determinam uma época histórica em toda a sua extensão, é evidente que esses indivíduos dominam em todos os sentidos e que têm uma posição dominante, entre outras coisas também como seres pensantes, como produtores de ideias, que regulamentam a produção e a distribuição dos pensamentos da sua época; suas ideias são portanto as ideias dominantes de sua época. (MARX; ENGELS, 2001, p. 48-49).

Se a lógica capitalista traz interesses inconciliáveis entre as classes, estes também se expressam na forma de uso e ocupação do espaço urbano. Assim, a distribuição espacial da cidade reflete as condições das classes “espalhando no nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações econômicas”. (KOWARICK, 1993, p. 34).

Deste modo, pode-se entender a segregação como um fenômeno que abrange os aspectos físico, econômico e social, as características urbanísticas, a infraestrutura, equipamentos públicos, conservação do espaço, entre outros. E se a segregação socioespacial é um fenômeno de múltiplas facetas o principal tipo de segregação é a socioeconômica, por meio da qual as classes sociais distribuem-se de forma desigual no espaço urbano das cidades. Assim, a segregação socioespacial é produto da classe de renda mais alta, que ao produzir, consumir e valorizar de forma diferenciada o espaço urbano produz a segregação socioespacial, ou seja, o aspecto econômico sobrepõe todos os outros tipos de segregação. Todavia, a segregação não se caracteriza apenas pela divisão de classes no espaço urbano, mas é, também, um instrumento de uso e controle desse espaço que se materializa na forma de segregação social e territorial.

[...] a segregação residencial pode ser vista como um meio de reprodução social, e neste sentido o espaço social age como elemento condicionador sobre a sociedade. [...] Assim, a segregação residencial significa não apenas um meio de privilégio para a classe dominante, mas também um meio de controle e de reprodução para o futuro. (CORREA, 2003, p. 65-66).

A fragmentação e hierarquização do espaço é um instrumento político que intensifica a segregação socioespacial no urbano, à medida que acentua as diferenças entre as classes e subordina o valor de uso da terra ao seu valor de

troca. Na cidade capitalista fica fácil identificar territórios diferenciados com separação das classes sociais e funções no espaço urbano, como fronteiras imaginárias que definem o lugar de cada um na cidade.

Segundo Lojkine (1981) podem ser identificados três tipos de segregação socioespacial:

- 1) oposição entre centro e periferia: as classes sociais mais ricas estabelecem-se nas áreas mais centrais, dotadas de infraestrutura e com maiores preços; as classes pobres ficam relegadas às periferias, distantes e desprovidas de equipamentos e serviços;
- 2) separação entre as áreas ocupadas por residências das classes populares e por residências das classes mais privilegiadas;
- 3) separação entre as funções urbanas (comercial, industrial, residencial, etc.).

Dentre as formas apresentadas por Lojkine (1981) a segregação residencial é a expressão mais concreta da desigualdade que demonstra a disputa pelo espaço e a divisão social do espaço entre as classes sociais.

Santos (1998, p. 112) destaca, ainda, que o que ocorre num lugar influi sobre todos os demais. O melhor é agir sobre a totalidade dos lugares, isto é, a própria sociedade considerada como um todo, pois a localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, independente do indivíduo, produto de uma combinação de forças de mercado e decisões de governo.

Nesse sentido, Villaça (2001) aponta a segregação nas periferias das cidades brasileiras como involuntária. É o processo pelo qual um grupo populacional por forças externas é forçado a habitar ou deslocar-se de uma determinada área. A população de baixa renda vai involuntariamente instalar-se em área menos valorizada da cidade, geralmente regiões periféricas, onde o custo é mais acessível. Em contrapartida as classes sociais mais ricas ocupam as regiões melhor equipadas por serviços públicos e privados, geralmente afastadas das classes trabalhadoras, promovendo uma segregação residencial entre as mesmas. Promovendo uma tendência de aglomeração de classes sociais com os mesmos padrões de renda numa determinada área residencial no espaço intraurbano. (VILLAÇA, 2001).

Santos corrobora com esta análise ao afirmar que tais distorções contribuem para que o homem passe literalmente "a valer em função do lugar onde vive" e, muitas vezes, independente de sua vontade, essas circunstâncias levam a

"migrações forçadas" e conseqüentemente "localizações forçadas", que contribuem para aumentar a desigualdade. (SANTOS, 1998, p. 112-113).

As afirmações de Santos (1998) e Villaça (2001) nos permitem entender a cidade como espaço multiforme, onde coexistem espaços com valorização e formas de ocupação distintas. Este processo de uso e ocupação do espaço urbano promove, também, condições diferenciadas que determinam uma desigualdade que atribui o valor de cada pessoa.

Na contemporaneidade temos observado o crescente padrão de auto segregação denominado de "enclaves fortificados": espaços privatizados, fechados e monitorados para residências, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificativa é o medo da violência urbana. Esses novos espaços atraem pessoas das classes média e alta, que estão abandonando a esfera pública tradicional das ruas para os pobres, os "marginalizados" e os "sem-teto", modificando profundamente o panorama da cidade e as relações públicas entre as classes sociais no território, configurando uma nova cartografia social da cidade. (RAICHELIS, 2006, p. 35).

Lefebvre (1999) denomina de positivities do urbano as formas de organização da sociedade que passa a viver reclusos em condomínios fechados e nos shopping centers, resultantes de uma concepção que vê na cidade algo que não mais pertence aos seus moradores, nem aos mais abonados, que tentam fugir dos crescentes perigos que a cidade passa a representar, nem aos mais pobres, que por sua vez não possuem acesso a essas positivities sendo depositados nas periferias das cidades, distantes de trabalho, consumo, lazer e etc. A segregação por muros ou outras formas de barreiras cada vez mais visíveis. (BOTELHO, 2005, p. 16).

As afirmações de Raichelis (2006) e Botelho (2005) dão conta que a diferenciação residencial é a configuração espacial das relações sociais que expressa na ocupação do espaço as diferenças entre ricos e pobres. Sendo o distanciamento espacial das zonas residenciais expressão da distância social produzida pelas contradições existentes na sociedade.

Harvey (1980) afirma que a diferenciação residencial na cidade capitalista deve ser interpretada como resultante da reprodução das relações sociais, onde aqueles com variáveis como renda e padrão cultural tendem a residir próximos, o que resulta em áreas residenciais homogêneas internamente e heterogêneas entre si.

Na mesma acepção Castells (1983, p. 203) ao tratar da segregação urbana entende que a realidade social promove uma organização espacial caracterizada pela tendência à estratificação urbana das residências - estratificação social e afirma que devemos entender "[...] por segregação urbana a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas".

A segregação produz o desenvolvimento e a apropriação desigual do território, das riquezas sociais e dos seus recursos naturais, fazendo com que a cidade se constitua de territórios que potencializam e evidenciam as desigualdades econômicas e sociais que se expressam também nas disputas pelo espaço de moradia.

Um fator que contribui para o aprofundamento da segregação é o movimento do capital apontado nas grandes cidades do século XIX como processo de higienização social presente na atualidade e denominado como um processo de gentrificação, que é entendido como revitalização do espaço urbano ocasionando deslocamento e remoção de pessoas de áreas depredadas.

Essa modalidade de ação sobre o espaço urbano começa a ser observado timidamente em Londrina. Como exemplo claro deste processo pode ser citado o Complexo Marco Zero²⁵ localizado na região leste do município.

O Complexo Marco Zero²⁶ se constitui num centro empresarial e comercial, o qual abriga o Shopping Boulevard, com lojas comerciais, salas de cinema, hipermercado; futuras torres comerciais e residenciais; além de outros empreendimentos privados. (Loja Merlin Leroy, Hotel Ibis). As condições necessárias para sua viabilização foram criadas pela iniciativa privada, sobretudo, pela

²⁵ O nome do complexo onde se situa o empreendimento, refere-se ao Marco Zero da cidade de Londrina, onde em julho de 1929, os primeiros exploradores da Companhia de Terras Norte do Paraná – CTNP – acamparam pela primeira vez, a fim de construir a sede para a Companhia de Terras pertencente a investidores ingleses.

²⁶ 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 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 (Amorim, 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.php?id=934&local=noticias>>.

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 atrativo sua viabilidade. 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 Walmart com um hipermercado (dentro do Shopping Center). A empresa de Negócios Imobiliários gestora de toda a obra participou das decisões desde o início das negociações, na aquisição do terreno destinando parcela à Prefeitura Municipal de Londrina (PML), como “doação” para a construção do Teatro Municipal.

No Brasil o capital que aquece o setor financeiro, especialmente o de *shopping centers*, vem principalmente dos Estados Unidos e do Canadá, e buscam parceiros nacionais que já tem experiência no segmento investido. É o caso do Shopping Boulevard que, tem como investidores o grupo norte-americano Developers Diversified Realty (DDR); o Sonae Sierra, de Portugal; e a londrinense Raul Fulgêncio - Negócios Imobiliários.

O Complexo Marco Zero é um exemplo que demonstra a contradição na produção do espaço urbano, primeiro por estar instalado em uma área que a priori seria destinada para a construção de um empreendimento habitacional de interesse social e à implantação de um terminal de transporte coletivo. Sendo que as famílias que residiam em bairros do entorno e em uma ocupação irregular foram removidas para o Residencial Vista Bela na região norte da cidade. (AMORIM, 2011). Segundo pela ação do capital privado que conduziu a mudança da reocupação da área, um grande vazio urbano com alto potencial de valorização e excelente localização, e, ainda, em razão do escândalo político²⁷ que a

27 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 a prefeitura, 35% do terreno, neste caso, 75mil metros quadrados. Pelos documentos que tramita na Câmara de vereadores e junto a diversos órgãos, inclusive da prefeitura, por tanto oficiais, Raul Fulgêncio repassou a prefeitura, em valores arredondados, 15mil metros quadrados para alargamento de ruas e 19 mil metros quadrados para a construção do teatro municipal. $19 + 15 = 34$ mil metros quadrados, pra 75 mil faltam 41 mil. É ai que entra um dos maiores assaltos aos cofres públicos municipais já feitos na história de Londrina. Coisa pra dar inveja ao pior dos larâpios 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 7755 de 08/06/1999, tombada como patrimônio histórico. Esse terreno não poderia e não pode ser aceito como contra partida pois, repito, é uma área de preservação permanente e

Raul Fulgêncio - Negócios Imobiliários responde em decorrência desta transação comercial.

Observa-se que ao mesmo tempo em que se expandia o capital imobiliário para grandes redes comerciais e de shopping centers que se instalaram a partir de 2011, também ocorria a expansão dos empreendimentos do PMCMV em regiões diferentes da cidade, para onde foram removidas famílias que residiam nas proximidades da área que foi instalado o empreendimento comercial. Esta dinâmica permite compreender como se materializa a relação entre Estado e mercado na produção capitalista do espaço urbano expulsando as famílias pobres para as periferias da cidade.

E ao mesmo tempo 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, a última sendo de Londrina. Já estão sendo edificados empreendimentos disponíveis para famílias de 03 a 06 salários mínimos, que buscam através do mercado uma moradia. Portanto, toda a melhoria urbana e investimentos públicos promovidos pelo Estado a partir desse empreendimento repercute nos preços dos terrenos dessa localidade, ou seja, a intervenção do poder público municipal aparece como fator determinante no preço final da terra urbana constituindo-se num elemento determinante de onde e de que forma as diversas classes sociais poderão se localizar no âmbito de uma configuração espacial que assume características nitidamente segregadoras.

Entendemos que o fato ilustrado, expõe a desigualdade que decorre da apropriação imobiliária de caráter especulativo que ocasiona expropriação daqueles que carecem de recursos não só econômicos, mas também políticos para se fixar nas áreas melhor servidas e que leva à expulsão para as distantes e desprovidas periferias.

Especulação imobiliária não se exprime tão somente pela retenção de terrenos que se situam entre um centro de suas zonas periféricas. Ela se apresenta também com imenso vigor dentro das próprias áreas centrais, quando zonas estagnadas ou decadentes recebem investimentos em serviços ou infraestruturas básicas. (KOWARICK, 1993. p.40).

A implantação do complexo Marco Zero na região leste é uma ação clara de especulação imobiliária, (re)estruturação urbana por agir em bairros antigos da cidade e, sobretudo, de luta de classes, onde o processo de desenvolvimento da cidade é a manifestação espacial do processo de acumulação do capital.

No caso da reforma de bairros antigos, trata-se da retomada de um espaço que, do ponto de vista do capital imobiliário, tem um potencial para gerar uma renda maior do que a auferida no mercado. Trata-se portanto de uma atualização da renda fundiária. (ROLNIK, 1995, p. 63).

Para Santos (2008, p. 106), a especulação imobiliária deriva, em última instância da conjugação de dois momentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. Assim sendo, o espaço urbano é um produto social disputado por diferentes agentes sociais, onde o mercado atua como um dos principais agentes causadores de seus problemas, reproduzindo as contradições intrínsecas ao sistema econômico, que se materializam no processo de segregação socioespacial. Esse não é um fenômeno recente na estruturação espacial das cidades, mas, com o capitalismo, tem alcançado um nível agravado de apartação social que, segundo Lefebvre (1999), se dá num espaço que não é neutro, mas permeado por diferentes intencionalidades.

É compreensível que a expansão da cidade aumente as distancias e as novas áreas fiquem na periferia das áreas já ocupadas, mas em Londrina, persistem os vazios urbanos providos de recursos básicos e os pobres são afastados, inclusive os antigos moradores de áreas que recebem investimentos imobiliários são "expulsos" pelos altos valores de aluguéis após a valorização de terrenos, ou seja, a valorização dos imóveis torna-se incompatível com a presença dos moradores de baixa renda. Esse modelo de gestão da cidade impõe reformas que estão fora do alcance dos moradores mais pobres, forçando sua transferência para áreas mais distantes e sem infraestrutura, portanto mais acessíveis economicamente.

Em Londrina o valor da terra urbana tem servido como justificativa para historicamente os empreendimentos de habitação popular serem destinados para região periférica da cidade. Com a defesa de que com menores valores pagos pela terra o Estado pode construir maior número de moradias e contemplar mais

famílias, são aprovadas leis que alteram o perímetro urbano incluindo áreas antes rurais no perímetro urbano e levando os empreendimentos habitacionais para as regiões mais distantes sem acesso a infraestrutura e serviços urbanos.

Para este movimento há uma ação direta do Estado que permite ao capital se apropriar da terra urbana e da ocupação do território a pretexto de atender demanda de moradias populares, quando efetivamente produz e reproduz mecanismos clássicos de ocupação do solo que sob controle do capital subordina as demandas sociais aos interesses econômicos, o que pode ser claramente observado no Residencial Vista Bela.

Para Araujo Junior (2008) isto leva a uma forma de organização da fração das classes sociais, que é fruto da necessidade de desenvolvimento do capitalismo, ou seja, a constituição das periferias da cidade é inerente à lógica de acumulação capitalista das cidades. E o comportamento do mercado de terras é um dos fatores que influenciam no aumento da segregação socioespacial.

O "novo modelo" de cidade está diretamente relacionado à forma mercadoria internacionalizada assumida pela terra que se plasma no espaço através da privatização de espaços urbanos, mantendo vínculos estreitos, mesmo que não explicitados, com a montagem de políticas e reformas jurídicas aplicadas à terra urbana, ao direito à moradia e ao direito à propriedade privada em auge nas últimas duas décadas [...]. (TURRADO, 2012, p. 13).

Araujo Junior (2008, p. 10) é enfático ao afirmar que a classe trabalhadora foi alijada dos direitos à moradia, tendo que se instalar longe do local de trabalho em áreas sem infraestrutura, serviços e transportes adequados. Ou seja, para o autor, o problema da moradia não é uma questão atual, trata-se de compreender as relações sociais tecidas no modo de produção capitalista que tem como essência a apropriação privada dos meios de produção e a exploração intensificada da classe trabalhadora.

Nesse sentido é preciso entender a ausência desse direito como uma das expressões da questão social, que na contemporaneidade assume uma face cada vez mais desumanizada, privando os trabalhadores das necessidades básicas de sobrevivência.

O autor em relação à moradia afirma que:

A moradia aparece como uma necessidade e um direito humano universal e sua constituição como política social está estreitamente atrelada à transformação urbano-industrial do país a partir da década de 1950. Porém, o descaso do Estado brasileiro com essa política demonstra que essa questão esteve muito mais inclinada às expectativas do mercado imobiliário devido ao fato de o valor dado à terra ser uma construção social, intimamente ligado à reprodução do capital. (ARAUJO JR, 2008, p. 9).

A afirmação do autor reforça que a questão da moradia é um fator antigo e que no decorrer das épocas acabou sendo subjulgado as determinações econômicas. O modelo adotado para a ocupação do espaço urbano contribuiu para a concentração de riquezas e o alargamento da desigualdade social.

Deste modo, a apropriação diferenciada da cidade é produto da divisão social do trabalho e o processo de segregação residencial sua expressão espacial que resulta da junção dos fatores sociais, econômicos, políticos e ideológicos que produzem um espaço residencial estratificado e hierárquico. Logo a segregação deve ser entendida pela distância social entre as classes sociais que se dá pela ação do mercado imobiliário e do Estado.

3.4 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PMCMV EM LONDRINA – RESIDENCIAL VISTA BELA

Em Londrina assistiu-se nos últimos anos a implantação de diversos empreendimentos imobiliários voltados aos contingentes de baixa renda, entretanto, eles continuaram insuficientes para dar conta da questão urbana envolvendo os estratos mais empobrecidos da cidade. Fator que reitera que a apropriação privada e a valorização da terra tem papel fundamental no processo de especulação imobiliária que resultam na produção desigual do espaço urbano.

Foi nesta conjuntura que o município de Londrina aderiu à implementação do PMCMV por meio da COHAB-LD executando o programa em parceria com a CEF. A aprovação do projeto e a respectiva assinatura ocorreram em outubro de 2009.

O programa tem como critério atender prioritariamente famílias com renda de zero a três salários mínimos, provenientes de áreas de risco²⁸,

²⁸ São consideradas áreas de risco aquelas que apresentam risco geológico ou de insalubridade, tais como, erosão, solapamento, queda e rolamento de blocos de rocha, eventos de inundação, taludes, barrancos, áreas declivosas, encostas sujeitas a desmoronamento e lixões, áreas contaminadas ou poluídas, bem como, outras assim definidas pela Defesa Civil. (Portaria n.610/2011 MCidades).

monoparentais, de elevada vulnerabilidade²⁹ social e pessoal, e com mais de cinco anos de moradia no município. Conforme critérios de hierarquização o público prioritário são famílias oriundas de habitações subnormais³⁰, localizadas em áreas insalubres e de risco, sem saneamento, sem coleta de lixo, sem água tratada, sem energia elétrica e de difícil acesso. Muitas destas famílias são monoparentais, na maioria chefiada por mulheres, e de elevada vulnerabilidade social e pessoal.

Vale destacar que o PMCMV estrutura-se a partir de critérios nacionais e municipais para fins de hierarquização e seleção da demanda. São critérios de seleção nacionais famílias: a) residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) com mulheres responsáveis pela unidade familiar: c) de que façam parte pessoas com deficiência e idosas.

Os critérios de seleção locais são, além da territorialidade, que abarca famílias residentes até 2,5 Km de distância do empreendimento, os que compreendem famílias que tenham residência fixa no município de Londrina nos últimos 5 (cinco) anos e os que referem-se às famílias em situação de vulnerabilidade social em acompanhamento das políticas públicas do município de Londrina.

Sobre a territorialidade como critério de seleção, é importante destacar que ela é definida na Portaria nº 610/2011 que revoga a Portaria 140/2010 do MCidades. De acordo com a referida portaria são famílias que atendem o princípio da territorialidade "aquelas que habitam, ou cujos membros trabalhem próximos à região do empreendimento". Nesta medida evidencia-se, também, na portaria a preocupação em "evitar extensos deslocamentos intra-urbanos", por parte dos que atendem os critérios exigidos.

O critério da territorialidade tem apresentado dificuldades para a COHAB-LD na seleção de famílias habilitadas para residir nos empreendimentos.

29 O conceito de vulnerabilidade tem sido utilizado frequentemente por entidades governamentais e organismos internacionais (Nações Unidas, Banco Mundial, BIRD e outros). Conceitualmente, associa-se à presença de três componentes: exposição ao risco, incapacidade de reação e dificuldades de adaptação diante da materialidade do risco (Veras, 2010). No tocante a habitação a vulnerabilidade se expressa nos territórios pela distribuição dos domicílios segundo condição de ocupação e regularização do terreno e do imóvel, características da construção, infraestrutura inadequada, existência e acesso a serviços e estabelecimentos comerciais, fatores climáticos, deslocamento para acesso a equipamentos sociais e/ou trabalho. (DIEESE, 2011).

30 O IBGE conceitua aglomerados subnormais como o "conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais".

Em reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação de Londrina (CMHL), realizada em 04 de março de 2015, por exemplo, destacou-se como dificuldade a situação de empreendimento próximo ao perímetro urbano, cujo raio atinge na sua maior parte áreas vazias ou rurais. A esta dificuldade somava-se a da situação de empreendimentos próximos resultando em uma sobreposição dos raios de seleção; barreiras físicas como fundo de vale, rodovias, aeroporto, parques e etc. Complementando as dificuldades apontadas a referida reunião fez menção também ao lançamento de empreendimentos na região central da cidade, impossibilitando os moradores desta localidade de participação em algum empreendimento do PMCMV. Por fim, destacou-se, também, os limites da distribuição da demanda pelas regiões da cidade. (CMHL, 2015).

Esta forma de apresentar o problema é, no entanto, meramente técnica. Estas dificuldades ocorrem porque os empreendimentos são lançados de forma concentrada em regiões distantes e distintas, muitas vezes superiores a 2,5 Km, de onde efetivamente estariam os prováveis beneficiados por eles. Esta possibilidade se abre a partir de dois fatores básicos, primeiro a existência de terras disponíveis por parte das construtoras; e segundo pela intervenção do poder público municipal com anuência do legislativo local que estabelecem medidas favoráveis a incorporação destes novos territórios.

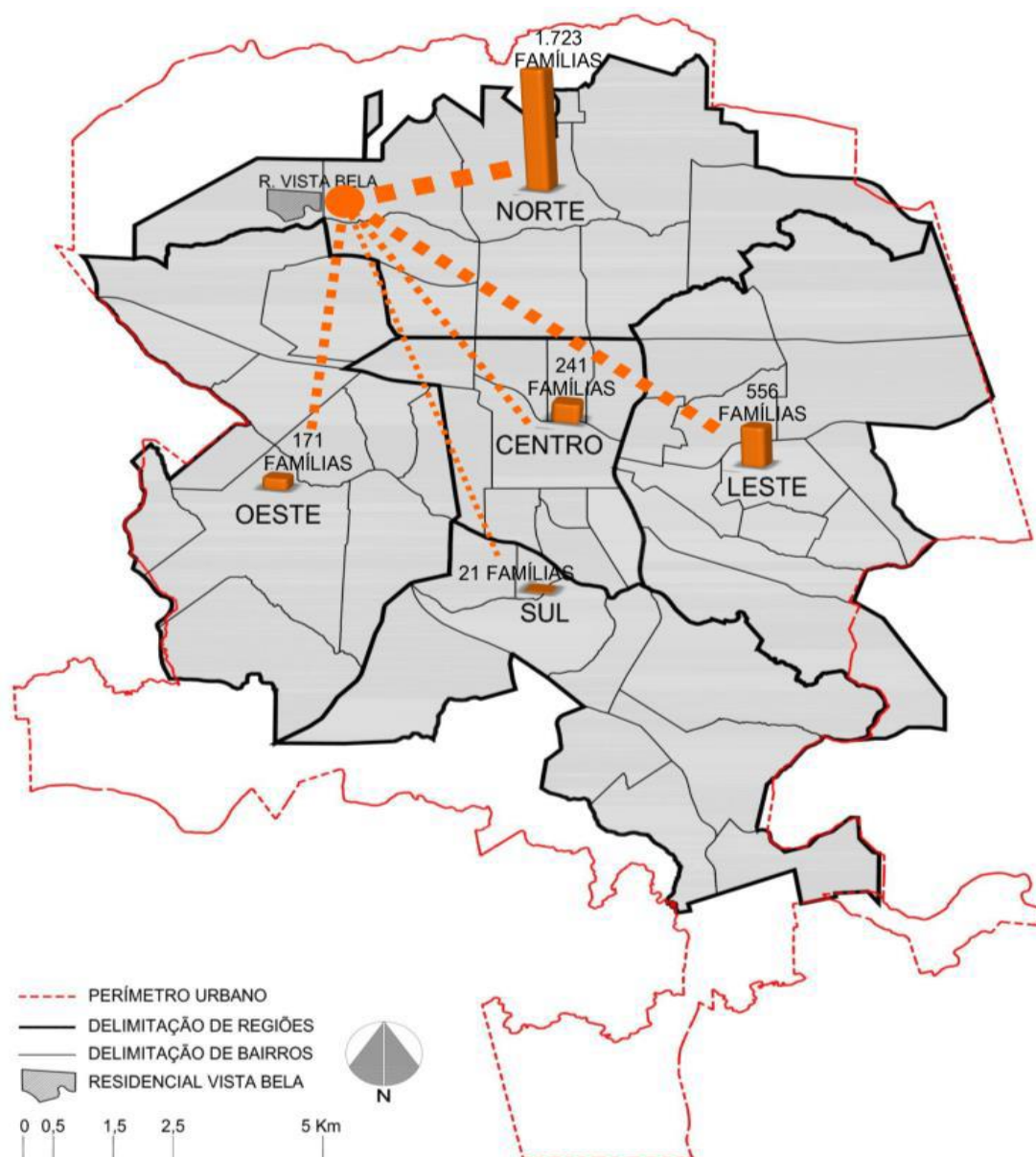
Estas áreas vazias e rurais são geralmente indicadas pelas construtoras a fim da realização dos empreendimentos. A dificuldade de lançamento de empreendimentos na região central da cidade ocorre pelo elevado valor da terra urbana, o que atua de modo decisivo para a expulsão das famílias para as áreas mais distantes e menos valorizadas, não contemplando o princípio de territorialidade.

Utilizar as terras periféricas menos valorizadas é fundamental para as construtoras, uma vez que, se utilizassem terrenos mais centrais para implantação dos empreendimentos, dimensão do imóvel e qualidade construtiva das edificações, em nada mudaria os valores a serem recebidos pela unidade construída. Deste modo, as construtoras optam pelo local onde a terra tem menor valor de mercado visando sua lucratividade.

Foi o que ocorreu com o Residencial Vista Bela que contrariamente às orientações da Portaria n.º 610 do MCidades, acima mencionada, foi constituído por famílias advindas de regiões distintas do município. Do total das 2712 famílias, 1723 eram provenientes de 80 (oitenta) bairros da região norte; 556 de 60

(sessenta) bairros da região leste; 171 da região oeste; 241 da região central e 21 da região sul (COHAB-LD, 2013). Observa-se ainda que 840 famílias do total acima mencionado residiam em áreas de ocupação irregular (fundo de vale, assentamentos e ocupações). Famílias que migraram do território em que habitavam, levando consigo seus costumes, suas crenças, valores e histórias de vida, ou seja, as identidades antes construídas. Essas várias identidades familiares juntaram-se num outro território, onde nova identidade será estabelecida, ou seja, grupos distintos em um território comum em busca de uma nova configuração.

Figura 3 - Mapa de procedência das famílias



Fonte: Araujo Junior, Cordeiro e Zanon (2015), base de dados IPPUL (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina)

O município de Londrina ao implantar o Residencial Vista Bela na região norte desconsiderou as várias opções de terrenos para construção de moradias mais próximas e integradas a rede de serviços e equipamentos já disponível. A distância de origem das famílias não foi contudo obstáculo para a construção e ocupação do empreendimento Vista Bela. Isto é percebido por um dos sujeitos do grupo focal ao observar que:

[...] realmente pelo que a gente sabe houve os critérios de deslocar pessoas, famílias que tinham proximidade nos locais de origem, no final, particularmente quando começa o Vista Bela 08, 09 e o 10 que são apartamentos, essa intenção ela começa a se esgarçar e ela se acentua definitivamente no 10 que é o último empreendimento. (Sujeito G 13 grupo focal).

As explicações para o critério da territorialidade não ter sido seguido à risca podem ser de várias ordens. A principal, no entanto, tem a ver com a necessidade de valorizar o Vista Bela como empreendimento capitalista lucrativo, sobretudo em razão de que o mercado imobiliário desde a crise de 2008 já apresentava fortes sinais de retração. A adesão ao PMCMV incrementou a política de habitação em Londrina. Segundo dados da COHAB-LD (2014) foram lançados, desde o início do PMCMV, 5.153 imóveis em todas as regiões do município. Os empreendimentos para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos somavam 3.635 unidades distribuídas entre casas e apartamentos dos quais 2.974 estavam localizadas na região norte. Destas unidades, 2.712 compuseram o Residencial Vista Bela.

Vê-se pois a importância deste empreendimento no conjunto do programa. Sozinho ele representava a quase totalidade de moradias da região norte e, portanto, criar obstáculos para a sua efetivação atingiria vários interesses envolvendo os empreendedores locais. Observe-se que o interesse em construir o Vista Bela a todo custo não produziu, no entanto qualquer preocupação em contemplar o empreendimento com qualquer equipamento social ainda, que por ocasião de seu lançamento, tenha sido anunciado como o maior empreendimento do país. (TV Folha, 2012).

O Residencial Vista Bela é composto por 2712 unidades habitacionais verticais e horizontais, sendo 1440 apartamentos de 43,21m²; 1206 casas geminadas com área de 36,89m²; 46 casas adaptadas para pessoas idosas,

com área de 37,24m²; e 20 casas adaptadas para pessoas com deficiência, com área de 49,68 m².

Tabela 2 - Distribuição de unidades por construtora

Construtora empreendimento	n.º unidades por construtora	Tipo de Imóvel				
		Casas 36,89 m ²	Apartamentos Etapa I (Vista Bela I ao VII)	Apartamentos Etapa II (Vista Bela VIII ao X)	Casas Idoso s	Casas PCD
Artenge Construções Vista Bela I, II, III, IX	945	292	416	224	0	13
Terra Nova Engenharia Vista Bela IV, V, X	863	408	224	208	23	0
Protenge Engenharia Vista Bela VI, VII, VIII	904	506	144	224	23	7
Total de unidades	2712	1206	784	656	46	20

Fonte: PML/COHAB-LD/RELATÓRIO INFORMATIVO - 2013

Os dados quantitativos do PMCMV permitem aferir a concentração de moradias populares na região norte da cidade como ocorreu com os empreendimentos do período do BNH nos 1970 e 1980, que deram origem ao chamado Cinco Conjuntos. Novamente o que se percebe é como a intervenção do poder público municipal pode ser forte produtor da segregação socioespacial, com morfologia monótona, de qualidade urbana inferior e com baixo nível de habitabilidade para o perfil da demanda. Araújo (2003) retrata que para evitar a edificação de conjuntos habitacionais deste gênero, 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

no Residencial Vista Bela, no qual três construtoras juntas idealizaram a proposta que foi aprovada por etapas.

Na nova etapa, assistimos com o PMCMV processo semelhante ao na formação dos Cinco Conjuntos, isto é, empreendimentos viabilizados sem a necessária infraestrutura, distante do centro da cidade, recriando segregações espaciais já existentes. Ainda que não seja o foco de nossa investigação vale destacar que ambos os empreendimentos foram atravessados por profundos interesses eleitoreiros. As lógicas semelhantes de ocupação não passam despercebidas por membros do grupo focal, como é possível detectar nas falas que seguem:

[...] o Vista Bela é a região norte há 40 anos atrás, quem conhece sabe, então nós que já temos história aqui, [...] é igualzinho, igualzinho e pior, há 30 anos era pior, era muito pior, muito pior, não tinha asfalto, não tinha luz, não tinha água, não tinha transporte, não tinha nada disso, (Escola tinha), não, também não, tinha Escola Municipal, algumas Escolas Municipais, Estadual não [...]. (Sujeito G19 grupo focal).

[...] eu concordo com tudo isso, mas eu acho pelo o que você está falando de que há 40 anos atrás isso aconteceu, então eu volto a afirmar, 40 anos de uma coisa, é inadmissível acontecer de novo, é inadmissível. (Sujeito G12 grupo focal).

O Vista Bela foi construído em um terreno antes ocupado pela agricultura e nas proximidades da divisa com o município de Cambé. Em vários aspectos está em descompasso com as diretrizes do Estatuto da Cidade, orientado pela perspectiva da garantia de cidades inclusivas e democráticas. Apesar de surgir por intervenção direta do poder público municipal, sua característica preponderante é a dimensão gigantesca e a implantação com total ausência de equipamentos urbanos, acarretando a precariedade de acesso às políticas sociais, fato que implica em violação de direitos essenciais há muito fixados em tratados internacionais e na Constituição Federal.

Após sua implantação o município realizou a duplicação e asfaltamento da Avenida Saul Elkind até o limite de divisa do município com Cambé. Verifica-se, no entanto, que as benfeitorias não visam apenas melhora nas condições de habitabilidade para o moradores do local. Ela imbrica-se, também, com interesses comerciais. Deste modo, não é estranho que, diante do grande contingente de força de trabalho disponível, esteja previsto, também, a implantação de um Parque Industrial.

Figura 4 - Vista geral do Residencial Vista Bela



Fonte: Google Earth - * Vista Bela - Zona Norte de Londrina - Data da imagem 28/07/2015,

A tendência de fusão entre condições de habitação e interesses comerciais não é nova, Kowarick (1993) defende que no processo de produção de habitação - a produção capitalista organiza-se, não para prover os trabalhadores com os meios de vida necessários para sua subsistência, mas para realizar um excedente que é privadamente apropriado.

O empreendimento inclui rede de esgoto, água encanada, iluminação elétrica e aquecedor solar para chuveiro. Todavia, para muitas famílias essas melhorias representam igualmente despesas para o orçamento familiar, sobretudo para as famílias provenientes de áreas irregulares. Para muitas pessoas se torna difícil a manutenção das despesas e até mesmo o conhecimento do uso dos novos recursos ao qual passaram a ter acesso. Disto resulta que, para ter acesso a serviços essenciais que representam gastos suplementares, acabam recuperando práticas adotadas no anterior local de moradia. De acordo com um dos membros do grupo focal:

Então funciona tudo lá, funciona gato de luz, gato de água, funciona gato de gás, funciona gato de tudo que é um pouco das práticas que eles traziam, principalmente os moradores de habitação irregular, fundo de vale, etc. (Sujeito G13 grupo focal).

Estas práticas são reforçadas na medida em que nenhum trabalho técnico social foi realizado previamente com as famílias.

[...] não houve um trabalho prévio, educativo, [...], elas tinham uma forma de organização muito peculiar, muito delas, da forma que ela lidava com a água, com a luz, com os vizinhos, o espaço que é ocupado, e aí houve uma intervenção do Estado direta, abrupta de arrancar essa pessoa e determinar que ela tivesse um espaço, uma casa com aquecedor solar que o povo se quer sabe usar, ou nunca usaram, ou usam de uma forma irregular, e assim agora você tem que ficar aqui né então 10 anos obrigado, não pode vender, não pode negociar [...]. (Sujeito G15 - grupo focal).

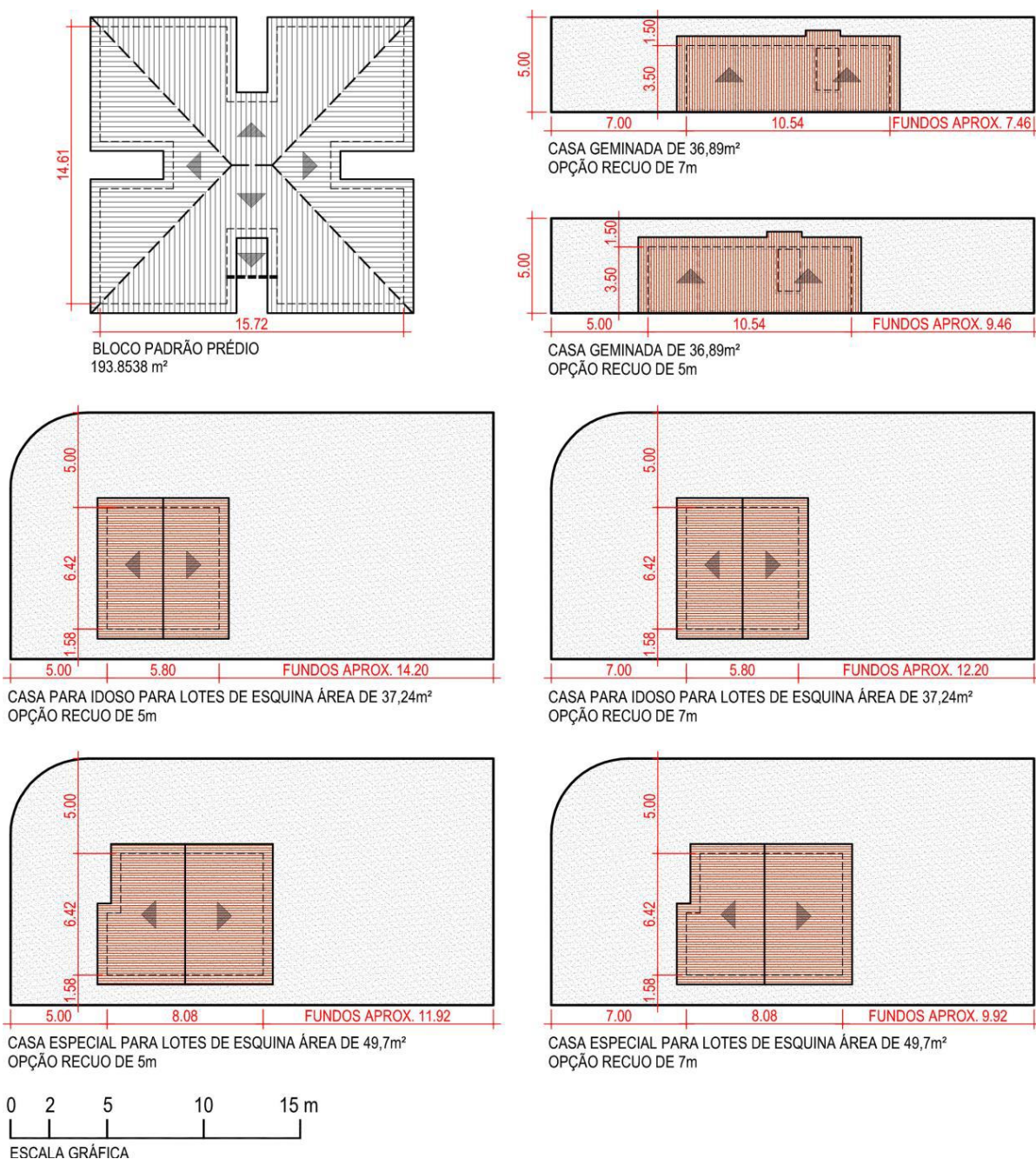
As moradias possuem uma tipologia uniforme com pouca possibilidade de mudanças e adaptações devido a limitação de área externa livre. Cabendo ressaltar que para classificação de domicílio adequado deve-se considerar também, como citado por Rolnik a partir de variáveis do Censo IBGE (2000) a densidade de moradores por cômodo menor ou igual a 2 (dois) e coleta de lixo. (ROLNIK, 2011, p. 96). Através desta uniformização dos espaços opera-se, um outro fenômeno, que é o da ingerência do espaço público na existência privada. Este aspecto, curiosamente, é apreendido por um dos membros do grupo focal, ainda que, talvez, ele não tenha todas as implicações da fala que construiu. Vê-se na fala como a condição socioeconômica determina a intervenção diferenciada do Estado ou dos poderes municipais na questão habitacional envolvendo os diversos estratos sociais. Afirma o referido membro:

Exatamente, é uma diversidade de pessoas colocadas em ambientes arquitetônicos absolutamente iguais, desrespeita completamente a forma de viver das pessoas né, a forma como a família se organiza, ela tem uma dinâmica né, não sei, na casa de alguns a cozinha tem que ser grande, porque é um lugar onde a família se reúne e coisas desse tipo e eles não tem essa opção, independente do tamanho da família, independente da idade das pessoas é o mesmo desenho arquitetônico, é uma característica das Políticas Habitacionais para as classes populares do Brasil desde a época do BNH e é uma coisa que tem que ser mudada, respeitar o universo das pessoas. (Sujeito G13 Grupo focal).

Quanto a padronização arquitetônica das unidades habitacionais de interesse social ocorre porque esses empreendimentos não obtêm os percentuais de lucro normalmente praticados pelo mercado imobiliário. Sendo o tempo de trabalho um dos determinantes do custo das mercadorias que acarreta em sua rentabilidade, busca-se celeridade na construção dos empreendimentos para assegurar lucratividade às construtoras. A padronização é importante, pois, o uso da mesma

metodologia construtiva proporciona agilidade ao processo produtivo. A padronização de unidades habitacionais aponta, por um lado, para processos de produção mais racionalizados e, em alguma medida, industrializados, contudo sem assegurar necessariamente uma qualidade arquitetônica, urbanística e construtiva.

Figura 5 - Tipologias habitacionais do Residencial Vista Bela.



Fonte: Araujo Junior, Cordeiro e Zanon (2015), base de dados IPPUL (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina)

Quando comparado aos conjuntos habitacionais da década de 1970 e 1980, podemos perceber que anteriormente as casas possuíam na sua maioria maior privacidade. Poucas foram as construções de casas geminadas. Essa redução do espaço está diretamente ligada a acumulação de capital e obtenção de maior lucro pelo processo de otimizar a produção de moradias em um dado espaço de terra. Fator que também está presente na expansão da oferta de apartamentos para a faixa de 0 a 03 salários mínimos no PMCMV. No entanto, se esta percepção existe entre os membros do grupo focal, ela não é vinculada ao próprio processo de acumulação do capital e sim a um problema de território stricto sensu.

[...] quando você comprava a casa ou você tinha uma casa da COHAB, você tinha um espaço possível então ela tinha um terreno, um espaço, um quintal onde a família poderia se adequar dentro do seu tamanho da sua dinâmica e existia nela em si uma possibilidade de melhora e de ampliação que hoje não se tem nos novos conjuntos habitacionais, por conta da limitação, por mais, as casas são muito juntinhas quando são casas, não vou nem falar da questão dos apartamentos, mas não existe a possibilidade de uma ampliação, ou se ela existe ela é mínima, então aquela família que entra com 05, com 07, com 10 pessoas, elas vão ter que ocupar aquele espaço sem possibilidade nenhuma. O que a gente tinha de característica muito diferente e que é uma angústia de quem vai ocupar um espaço desse é que eu tinha um espaço que eu poderia aumentar, onde eu poderia crescer, então a própria questão do crescimento de vida dele estava ligado ao espaço que ele adquiriu, que hoje já não se tem mais, porque o espaço ele passou a ser mínimo, por conta da dinâmica de ocupação é geográfica do espaço, de terra mesmo, então hoje é muito mais difícil, essa possibilidade de esperança de crescer. (Sujeito G5 grupo focal).

O Vista Bela possui uma população de 8.395 habitantes conforme COHAB-LD, 2012. Segundo Santin (2012), tem uma população maior que 242 dos 399 municípios do estado do Paraná. Totalizou um investimento de R\$ 120 milhões, e foi habitado gradativamente, pois a entrega das unidades habitacionais foi organizada e distribuída em 10 (dez) etapas iniciadas em junho de 2011, tendo-se concluído as entregas das moradias em 2012.

As etapas de entregas foram assim realizadas:

Tabela 3 - Entregas de unidades habitacionais

Ordem	Data Entrega de chaves	n.º unidades
Entrega I	27/06/2011	178
Entrega II	15/08/2011	232
Entrega III	22/08; 05/09 e 23/09/2011	324
Entrega IV	14 /10/2011	208 apts
Entrega V	31/10/2011	161 casas e 208 apts
Entrega VI	22/11/2011	223
Entrega VII	30/11/2011	224apts e 298 casas
Entrega VIII	12/12/2011	224 apts
Entrega IX	16/03/2012	224 apts
Entrega X	27/04/2012	208 apts
Total		2712

Fonte: PML/COHAB-LD/RELATÓRIO INFORMATIVO - 2013

Segundo dados da COHAB-LD, 99% das famílias contempladas possuem renda familiar inferior a 03 salários mínimos por mês. Em 30,91% delas é inferior a 1 salário mínimo; em 55,57% a renda fica entre 1 e 2 salários, e em 12,67% está entre 2 e 3 salários mínimos. (COHAB-LD, 2012).

O valor da prestação varia entre R\$50,00 a R\$150,00, pois é calculado sobre a renda familiar, não podendo ultrapassar 10% da renda total. As famílias que residem nos apartamentos pagam as despesas de condomínio, despesa esta que passou a compor o orçamento familiar após a mudança para a nova moradia, contribuindo para o endividamento das famílias.

Tabela 4 - Composição familiar - distribuição por idade

Idade	Total	%
Crianças até 2 anos	558	6,65%
Crianças de 2 a 6 anos	1037	12,35%
Crianças de 7 a 10	972	11,58%
Crianças de 11 a 14	930	11,08%
Adolescentes de 15 a 17	590	7,03%
Jovens 18 a 24	850	10,12%
Adultos de 25 a 59	3075	36,63%
Idosos - mais de 60 anos	383	4,56%
Total de pessoas	8395	100%

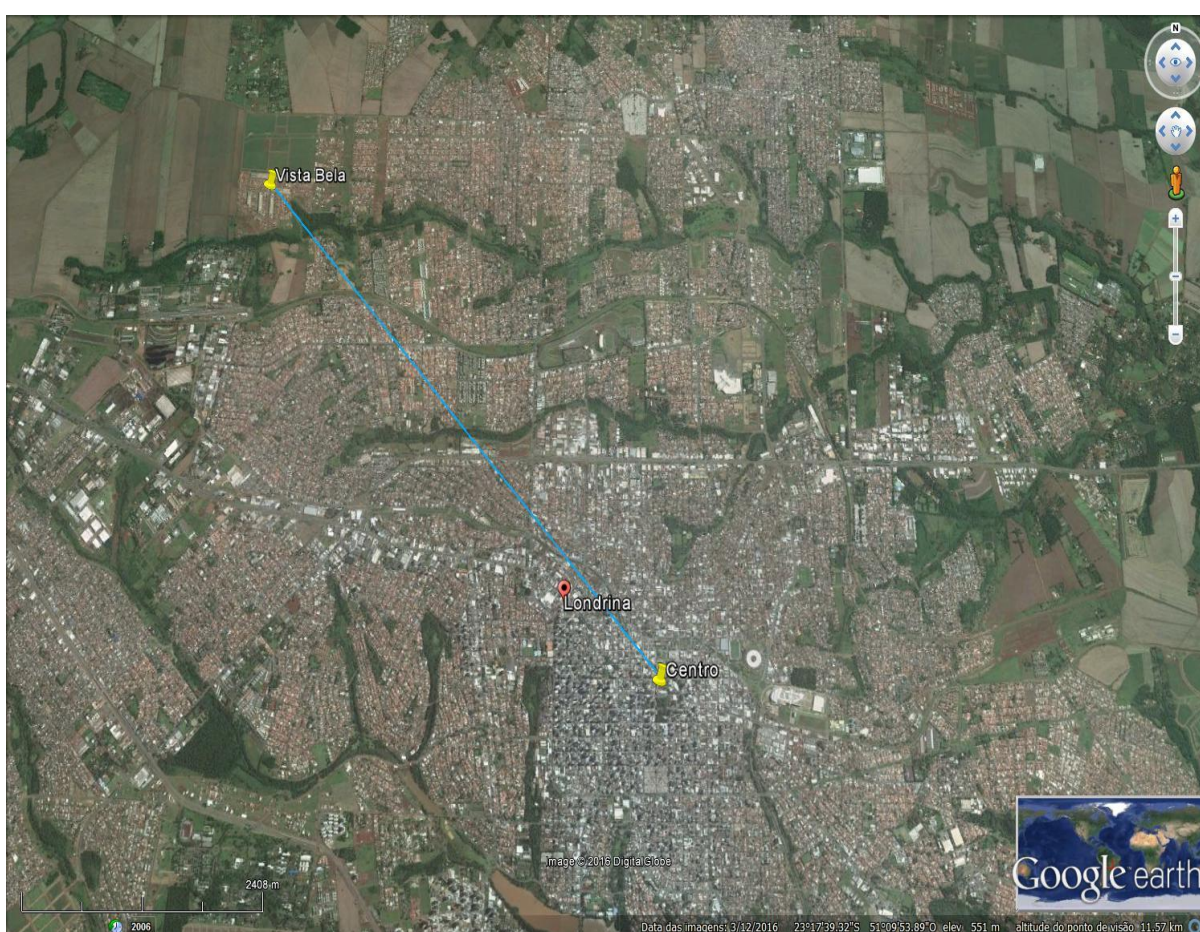
Fonte: PML/COHAB-LD/RELATÓRIO INFORMATIVO - 2013

Quanto à idade dos habitantes, 48,7% dos 8.395 moradores (população total em dezembro de 2012), eram crianças e adolescentes, ou seja, ali viviam 4.087 pessoas com idade entre zero e 17 anos, parcela significativa

comparativamente à proporção média municipal que é de 25,62%. Entre 18 a 59 anos o percentual era de 46,75%. As pessoas idosas representavam 4,56%.

O Residencial Vista Vista está a 8 km de distância do centro da cidade e possui um sistema de transporte público que exige duas integrações para que o passageiro chegue a região central. Isto demanda um tempo excessivo de deslocamento que de forma recorrente pode trazer consequências inclusive à saúde dos habitantes dessas áreas mais distantes.

Figura 6 - Distância entre Residencial Vista Bela e área central



Fonte: Google Earth -* Distância entre Vista Bela - Zona Norte de Londrina - Centro da cidade - Data da imagem 12/03/2016.

O que também é uma forma de segregar, por meio da separação dos locais de trabalho e moradia dos habitantes da cidade, acarretando diariamente grandes deslocamentos para trabalhar, estudar e retornar as suas moradias em transporte coletivo superlotado ou passando grande tempo em um trânsito cada vez mais intenso com o aumento de veículos particulares nas grandes cidades.

3.5 RESIDENCIAL VISTA BELA - PROCESSO (DES) (RE) TERRITORIALIZANTE

As famílias que foram atendidas no empreendimento em tela antes defendiam seu direito à moradia hoje defendem seu direito à cidade. O programa ao assegurar a casa não assegurou o direito à moradia digna. O Residencial Vista Bela como visto no item anterior não contempla vários aspectos que define o conceito de moradia adequada.

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

O território tem uma população de crianças e adolescentes de quase 50% e não foi construída uma única unidade escolar. Frente à ausência da provisão de serviços educacionais no território a alternativa da Secretaria Municipal de Educação, para viabilizar o acesso à escola de aproximadamente mil crianças que não conseguiram vaga escolar nos bairros das proximidades da sua casa, foi oferecer o transporte aos estudantes, para isso, paga diariamente R\$ 6.400,00 em locação de ônibus para transportar os alunos que estão distribuídos em 23 escolas municipais. (SANTIN, 2012). Esta gestão acontece desde 2012, o montante investido a médio e longo prazo poderia ser destinado à construção de escola no território e, no entanto, é um recurso direcionado para a manutenção de um contrato com a iniciativa privada. Destacando que os projetos de construção das escolas continuam aguardando início das obras.

Nos bairros do entorno do Vista Bela³¹ existem 05 escolas municipais e 04 escolas estaduais que absorveram parte da demanda das matrículas do novo bairro. Muitas famílias por não conseguirem matricular seus filhos em escolas mais próximas da nova moradia, mantiveram seus filhos matriculados em escolas dos bairros de origem nas diversas regiões da cidade, ou foram transferidos para outras unidades escolares da cidade onde o poder público

³¹ As políticas públicas no município de Londrina possuem divisões territoriais diferenciadas. Para o estudo utilizou-se o georeferenciamento da Política de Assistência Social devido a pesquisadora atuar nesta área.

assegurou vagas no entanto com a dependência de transporte para seu deslocamento. Ou as famílias se organizaram com apoio de familiares que residem em outros bairros da cidade para que seus filhos frequentem escola. Isto implica na dificuldade de convivência familiar destas crianças com seus pais ou responsáveis, pois permanecem a semana com tios e avós em outros bairros para frequentar escola e retornam para suas casas aos finais de semana.

A oferta do transporte escolar para atender diariamente as crianças matriculadas na rede pública de educação do ensino fundamental I é uma medida paliativa. As famílias com filhos matriculados em educação infantil não podem ter acesso a esse serviço, as crianças não poderiam usar o transporte sozinhas e tão pouco os responsáveis podem acompanhar as crianças no percurso. Inviabilizando a permanência das crianças nos CEIs de origem, exceto se a família possuir outras possibilidades de deslocamento. O serviço municipal de transporte escolar não contempla também alunos da rede estadual de educação e ações complementares ao ensino fundamental necessários para o processo de aprendizagem das crianças, como demonstra a fala de um profissional que atua no território:

[...] um ponto negativo que eu vi é que as crianças que tem maior dificuldade também são eles, essas crianças não vem pra contraturno apesar de ser ofertado o contraturno, apesar de ser ofertado a sala de recursos para as crianças com deficiências, por que eles não vem? Porque o ônibus pro ensino regular eles tem, eles tem o ônibus que traz, ônibus que leva, porém um ônibus para o atendimento de contraturno eles não têm assegurado e aí é aonde tem essa sala de recurso mas o contraturno não, as muitas mães não mandam e é muito longe pra virem também, e a gente também não pode ficar insistindo, porque se a mãe não pode trazer é que ela tem o trabalho dela, nós também não podemos exigir que a mãe coloque essa criança em uma situação de risco de vir a pé pra escola [...]. (Sujeito G12 grupo focal).

Diante da reivindicação de mais escolas na região norte, sobretudo no Vista Bela, a Secretaria Municipal de Educação afirma que "22 das 73 escolas municipais da cidade (30%) estão instaladas na zona norte". (PRAZERES, 2014, p. 5). Uma afirmação que demonstra a defesa de que há serviços na região com capacidade de atendimento para a demanda. Porém, essa afirmação, também pode demonstrar que não foram consideradas as especificidades das famílias e do território, não se considerou que mesmo estando na mesma região, exigem longos deslocamentos.

Essa afirmação demonstra, também, desconsiderar a lei municipal 11.672, de 24 de julho de 2012, que dispõe sobre o parcelamento do solo e estabelece que o estabelecimento de equipamento escolar de ensino fundamental esteja em um raio de 800 metros da residência do aluno. A figura a seguir demonstra que os estabelecimentos de ensino fundamental da região norte em um raio de 800 metros não abrange o Residencial Vista Bela, demonstrando que todos os equipamentos estão localizados a mais de 2 Km de distância. E o mais agravante é que não passa pelo discurso oficial o reconhecimento de que o acesso a educação pode representar a possibilidade de reverter o processo educacional e social desigual e excludente que historicamente viveram essas famílias, e que a dificuldade de acesso a escola pode contribuir para reproduzir a condição de uma população com baixa escolaridade.

No Residencial Vista Bela a escolaridade é baixa: apenas 9,32% dos moradores possuem ensino médio completo, e 10,39% ensino médio incompleto. 53,35% têm ensino fundamental incompleto. São ínfimos os percentuais de ensino superior: 0,57% incompleto e 0,38% completo (COHAB-LD, 2012).

Morar num bairro periférico de baixa renda hoje significa muito mais do que apenas ser segregado, significa ter oportunidades desiguais em nível social, econômico, educacional, renda, cultural. Isto quer dizer que um morador de um bairro periférico pobre tem condições mínimas de melhorar socialmente ou economicamente. Implica, na maioria dos casos, em apenas reproduzir a força de trabalho disponível para o capital. (...) Acontece porque a maioria dos investimentos públicos é voltada para os bairros da classe de mais alta renda e, como os bairros da classe de baixa renda localizam-se em sua maioria longe do centro e das classes altas, os investimentos públicos acabam chegando – quando chegam – de maneira bastante precária. E isto se reflete nos índices de instrução, de saúde, entre outros. (NEGRI, 2008, p. 136).

Sobre a região norte, nota-se a coexistência de diferentes modos de morar, um reflexo das diferentes condições socioeconômicas da sua população, que era de 126.305 pessoas em 2010, 65.108 mulheres e 61.197 homens (sem contar os atuais moradores do Vista Bela, implantado em 2011, posterior ao CENSO 2010). É a região da cidade que tem maior concentração populacional (26,1%), seguida pela Leste (19,5%), Oeste (18,3%), Centro (17,8%), e Sul (17,4%). (PERFIL, 2012, p. 62). É composta por bairros existentes desde a década de 1970, assim como por loteamentos mais recentes, que vêm preenchendo o vazio urbano que a separava da região central a espera de valorização imobiliária.

Considerando que a região já possuía uma expressiva demanda para a educação, saúde e assistência social. Ciente do impacto que o empreendimento traria à região em demanda de serviços, a preocupação dos profissionais de diversas áreas de atuação aumentava a medida que não havia indicação de construção de escolas, unidades de saúde e nenhum outro equipamento no território. O rumo que tomou o projeto foi uma preocupação comum entre os profissionais. A questão central era como garantir atendimento para uma nova população com a estrutura existente nos bairros próximos que já estavam além de sua capacidade de atendimento. Observa-se que houve manifestações de diferentes setores em relação a ausência de serviços no local solicitando providências da prefeitura.

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 local. (Conselheira Tutelar, Jornal de Londrina, 2011 p. 06).

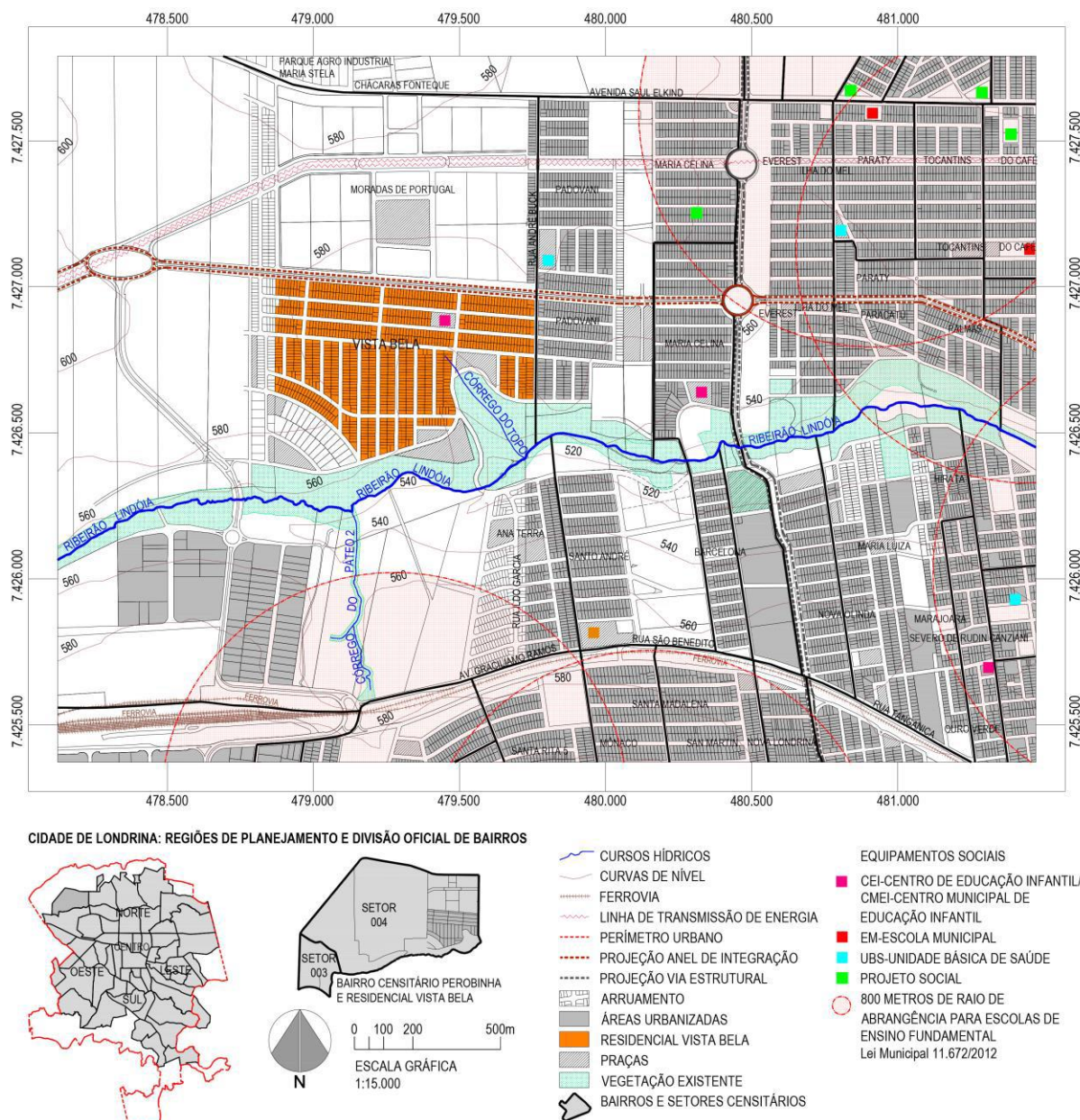
No entanto, o representante do poder público municipal respondeu aos questionamentos, alegando não ser de sua responsabilidade a falta de estrutura urbana do recém criado conjunto habitacional:

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).

O pronunciamento do gestor revela uma compreensão equivocada de moradia digna que não contempla o acesso aos demais serviços e equipamentos. Sua afirmação exime o município de qualquer responsabilidade e revela uma concepção mercadológica da habitação, cuja COHAB neste caso representante do Estado, assume o papel de agente mediador entre construtoras e agente financeiro. Reafirmando uma atuação do Estado que alia 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.

Em hipótese alguma a afirmação do gestor reconhece a responsabilidade do órgão gestor da política de habitação em âmbito municipal.

Figura 7 - Mapa do Residencial Vista Bela e equipamentos



Fonte: Araujo Junior, Cordeiro e Zanon (2015), base de dados IPPUL (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina)

Ainda sobre a oferta dos serviços no território, a CEF destaca que a PML firmou o compromisso, em ofício n.º 191/2009 - GAB, de 19 de fevereiro de 2010, comprometendo-se à implantação de 01 escola para Educação Infantil e 03 escolas para o Ensino Fundamental, além de reservar à Secretaria de Assistência

Social e Autarquia de Saúde, área para edificação de equipamentos públicos. Compromisso, cuja efetiva participação do município é, de fundamental importância para que o empreendimento seja entregue aos beneficiários com toda a estrutura necessária. Ressaltado pela CEF em ofício n.º 0166/2011/SR Norte do Paraná, de 09 de junho de 2011, direcionado ao chefe do poder executivo, solicitando manifestação com relação aos cronogramas de execução das obras das escolas e de equipamentos destinados à saúde, uma vez que o empreendimento estava em fase de conclusão das obras com previsão de término e entrega das unidades iniciando-se em 15 de junho de 2011. Pedido já apresentado anteriormente, por meio do ofício 0290/2010/SR Norte do Paraná, como pode ser identificado pelo ofício COHAB-LD/DIR. TÉCNICA/682/2010 dirigido às secretarias afetas.

Cabe salientar que individualmente os trabalhadores das diferentes políticas já vinham sinalizando aos seus superiores a preocupação com a demanda que seria incorporada aos serviços, apontando os impactos e sugerindo estratégias, mas sem ressonância. Tal preocupação se justificava por entenderem que as famílias seriam demandatárias das diversas políticas setoriais e que os serviços disponibilizados naquela região já ultrapassavam a capacidade máxima de atendimentos.

A exemplo, podemos destacar as preocupações elencadas pelos trabalhadores de duas políticas públicas:

a) educação: salas, turnos e número de alunos matriculados estavam em consonância com as prerrogativas legais que regem o município e estado. Ressaltando a existência de instituições de ensino atendendo em número excedente de alunos tendo em vista a demanda já existente. Inexistência de equipe multidisciplinar para atendimentos dos alunos em situação de vulnerabilidade. O quadro de funcionários atendia às necessidades com a ressalva para algumas situações onde era preciso a reposição de aula em virtude dos atestados médicos de até três dias. E na educação infantil já havia um déficit de atendimento no que diz respeito às crianças de zero a cinco anos de idade, destacando que só existia oito unidades de CEI para atendimento de 43 (quarenta e três) bairros.

b) assistência social: o número de profissionais alocados nos serviços já não correspondia à demanda crescente. Além disso, a região possuía

apenas dois Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)³², estes já trabalhando com excedentes, lista de espera e sem capacidade estrutural e de recursos humanos para a ampliação no número de crianças atendidas. O CRAS, cuja área de abrangência era composta por 43 bairros, dividido em três territórios locais: Norte A1 04 (quatro) bairros com 896 famílias referenciadas; Norte A2 15 (quinze) bairros; com 1405 famílias referenciadas e Norte A3 24 (vinte e quatro) bairros com 1552 famílias referenciadas, totalizando 3.853 famílias referenciadas pelo serviço, sendo que deste total 709 famílias encontram-se em situação de média e alta vulnerabilidade pessoal e social.³³

Deste modo, o impacto que teria a implantação do Residencial Vista Bela era tema recorrente nas reuniões da rede de serviços³⁴. Assim, em reunião de 11 de abril de 2011, (com a participação de 32 profissionais e 22 serviços) foi definido que para o próximo encontro da rede fossem convidados os gestores municipais e conselhos de políticas públicas e de direitos para discutir possíveis encaminhamentos face às novas demandas.

Portanto, para a reunião de 30 de maio de 2011, foram convidados: Prefeito Municipal, Câmara de Vereadores, COHAB-LD, Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização (CMTU), Fundação de Esportes, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal do Idoso, Secretaria Municipal da Mulher, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação, Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Defesa Social, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, Conselhos setoriais e de defesa de direitos sendo, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde,

³² O SCFV é um serviço da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que é ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias, cujo objetivo é fortalecer as relações familiares e comunitárias, além de promover a integração e a troca de experiências entre os participantes, valorizando o sentido de vida coletiva. O SCFV possui um caráter preventivo, pautado na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades dos usuários. Realiza atendimentos em grupo com atividades artísticas, culturais, de lazer e esportivas, dentre outras, de acordo com a idade dos usuários.

³³ Identificado a partir do IRSAS - Informatização da Rede de Serviços da Assistência Social que é um sistema de cadastro digital que possibilita a extração de relatórios com o perfil das pessoas atendidas pela política de assistência social. O sistema possui uma ferramenta que pontua a vulnerabilidade social a partir das informações apresentadas pelas famílias (baixa, média e alta). (2011).

³⁴ Encontros mensais promovidos nos territórios com a participação da rede socioassistencial, demais políticas setoriais, lideranças comunitárias e religiosas com o objetivo de articular ações em benefício do público atendido em comum com vista a prevenção e proteção social.

Conselho Municipal da Cultura, Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Núcleo Regional de Educação, órgãos de defesa de direitos - Conselho Tutelar, Associação Londrinense Interdisciplinar de AIDS - ALIA e Ministério Público. Destacando que não compareceram: o Prefeito Municipal, a Fundação de Esportes, Secretaria Municipal de Cultura, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal da Cultura, Conselho Municipal de Habitação e Conselho Municipal do Idoso.

Mas vale ressaltar também que quando esse conjunto começou a ser construído, nós, as escolas aqui, nós nos reunimos com a COAHB, eu acho que você participou dessa reunião e nós sempre falamos, olha se são duas mil casas, multiplica isso aí, cada casa com duas crianças, a gente tem que se adiantar pra população que chega, como é que nós vamos atender? E isso nós começamos essa fala em 2009, 2010 e foi nos prometido, imagina em 2012, 2013 a Escola estará pronta, nós já estamos terminando 2014 e não temos nada ainda né, quer dizer, nós temos que usar, nós temos assim, estão falando agora que 2015 a Escola começa, talvez em 2016 essa população tem uma Escola. E é assim que eu vejo a construção desse bairro, eu acho inadmissível porque nós ficamos no ano de 2013 e ainda acontece essas barbaridade, então eu penso assim, foi um projeto de política simplesmente para favorecer partido político. (Sujeito G12 grupo focal).

Dentre os gestores presentes destaca-se a Secretária de Educação que enfaticamente afirmou que a escola municipal estaria concluída até o início de 2012 e que no decorrer do ano de 2011 as crianças seriam atendidas nas suas regiões de origem, pois o município faria um contrato de serviços para garantir o transporte escolar. Também, é possível perceber que havia uma preocupação das famílias com o processo de mudança. Como pode ser identificado na fala do G15 profissional que acompanhou o processo de seleção e remanejamento das famílias contempladas no Residencial Vista Bela.

[...] As pessoas que desejaram estar ali foram muito poucas, em relação ao resto da demanda que a gente acompanhou, depois a proposta era de que todas as crianças que estavam inseridas, era a proposta, que todas as crianças que estavam inseridas na Escola, na Unidade de Saúde, elas teriam acesso direto, através de ônibus, através de alguma outra possibilidade, de van, enfim foi prometido isso gente, eu participei diretamente desse processo, então foi prometido, "fica tranquila se você tá na Escola tal, você vai permanecer na Escola tal, se você tá na Creche tal mãe fica tranquila porque você vai ter acesso". (Sujeito G15 - grupo focal)

Quanto a Secretária Municipal de Assistência Social, a saber, a assistência social foi a única política que tinha como certo o espaço físico que abrigaria o SCFV, informou a cessão do espaço para ser adaptado para um CEI, justificando que a educação possui normas técnicas que precisam ser respeitadas para atender às crianças.

Embora, todos os serviços socioassistenciais³⁵ tenham orientação técnica e também devam atender normas técnicas mantendo um padrão de respeito, dignidade e qualidade, foram direcionados para o centro comunitário, construção precária e inadequada para abrigar o referido serviço, localizado no Jardim Padovani bairro vizinho ao Residencial Vista Bela. No espaço atualmente funciona um SCFV com capacidade de atendimento para 40 (quarenta) crianças por período.

Em que pese a inquestionável importância da educação infantil, sobretudo em um território com elevado número de crianças, a afirmação da gestora da assistência social expressa a visão conservadora da sociedade. Pois, um CEI não poderia funcionar no Centro Comunitário, no entanto, ainda hoje permanece o SCFV com todas as limitações estruturais. É um exemplo prático da perene concepção pobre de política para pobre. Enquanto as demais políticas tem seu espaço, orçamento e respeito garantido, a política de assistência social, permanece secundária e ainda necessita se adequar ao que resta.

Outra carência do programa foi a universalização da execução do trabalho social como ação fundamental para a sustentabilidade das intervenções com famílias de baixa renda, entendido como: "um conjunto de ações inclusivas, de caráter sócio educativas, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais" (Portaria nº 325/2011), considerando a capacitação para o convívio comunitário, uso de equipamentos comunitários, educação ambiental e integração social. O trabalho social realizado foi direcionado apenas por seis meses às famílias residentes nos condomínios.

[...] então eu fico muito inquieta de ouvir as Escolas trazendo isso, porque eu falo meu Deus, houve um engano, infelizmente gente, houve um engano

³⁵ São serviços socioassistenciais aqueles referentes a política pública de assistência social constante da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais conforme Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

muito acirrado, muito forte, porque era um interesse político daquela ocasião sanar os territórios irregulares, porque não houve trabalho anterior e acho que é uma questão eterna aí né. (Sujeito G15 - grupo focal)

Sobre o processo de seleção para as casas, a COHAB-LD (2013) informou que, foi priorizado o atendimento às "famílias oriundas de fundo de vale e ocupações, tendo em vista a cultura já predominante entre essas famílias e a dificuldade de adaptação que teriam ao serem removidas de casas com terreno, hortas e animais, passando a residir em apartamentos fechados, dentro de condomínios coletivos". Após essas indicações priorizou o atendimento às famílias com maior número de integrantes em sua composição. As demais foram indicadas para os apartamentos.

Todavia, essas medidas não impediram que famílias contempladas em apartamentos fossem provenientes de áreas irregulares e de fundos de vales gerando um constrangimento à medida que a família desejava guardar sua carroça e cavalo no estacionamento do condomínio, problemas hidráulicos e de encanamento devido ao manejo inadequado, entre outros.

Eu penso que eu posso contribuir com a questão da formação porque eu passei diretamente por esse processo, eu acompanhei o processo de seleção, todo o início eu estava na COAHB e pude participar de todo processo de formação do Vista Bela e foi pensado sim na questão do território de vínculo de proximidade, mas quando nós íamos selecionar a Dona Maria tava tudo certinho a gente ia para o Sr. João morava do lado dela, o Sr. João não tinha identidade, não tinha averbação e havia sim naquela ocasião o interesse político de priorizar as famílias de fundo de vale e situação irregular [...] então ela estava num espaço e foi colocada num lugar e agora é assim você não pode isso, não pode aquilo, "na, na, na, na", o que que você pode? Pode ficar quietinho e agradecer muito porque você tem um teto de alvenaria, então isso foi impregnado, isso causou um mal estar inclusive nos próprios técnicos envolvidos muito grande e causa até hoje, esse descontentamento de ver como foi invasivo, como foi violento a forma como essas pessoas foram inseridas nesse espaço. Isso foi acontecendo aí quando todo o território identificado naquela ocasião, naquele ano de ocupações irregulares e de fundos de vale, eles foram sanados entre aspas, onde o Estado não tinha mais o que fazer por falta de um documento ou a pessoa já havia vindo de um outro estado, já tinha tido uma outra casa enfim, aí começou se abrir o leque de possibilidade para que outras pessoas que tivessem interesse, que estavam inscritas no cadastro da COAHB também fossem inseridas. (Sujeito G15 - grupo focal).

A afirmação do sujeito acima permite identificar a intencionalidade de higienização e controle social presente na intervenção do poder público municipal. Para as famílias as consequências estão para além da ausência de infraestrutura, pois, implica em outro modo de vida, outros hábitos, outra cultura.

Além da privação material, de acesso a bens e serviços, estas famílias encontram-se privadas de possibilidades, de perspectivas, de sentimento de pertença.

Eu acho que isso que você falou a gente aqui no CRAS também sente muito, essa dificuldade, eles não sentem pertencentes, então esse tempo todo a gente ouve eles dizendo “lá onde eu morava antes”, acho que é bem isso que a G12 falou, eles tinham essa referência de onde era o Posto, “o Posto era na rua de cima da minha casa, eu ia fácil eu tinha acesso, eu conseguia acessar os meus direitos e ai não”, a gente sente muito isso também, esse não pertencimento do espaço, essa vontade de não estar naquele espaço, por mais que tenha, as vezes eles falam “ai eu conquistei a minha casa, mas tudo que veio junto com isso as vezes não sei se vale a pena, se valeu a pena”, a gente ouve bastante isso, isso que vocês estão falando a gente também percebe. (Sujeito G7 - grupo focal).

Esse sentimento de não pertencimento ao território também está diretamente relacionado com a forma de atendimento direcionado às famílias que muitas vezes não desejaram se mudar do local de origem, e sim atenderam uma determinação do Estado, fato que ilustra como o processo desterritorializador pode ser imposto por meio da política habitacional.

Essas condições dão conta de perceber que além das questões objetivas, ausência de infraestrutura e serviços urbanos gerando dificuldade de acesso a serviços e equipamentos, também é forte o processo desreterritorializante no âmbito do cultural simbólico de cada família.

O que nos leva a afirmar que a casa é uma mercadoria mas, o ato de morar traz consigo a dimensão do material, mas também do cultural-simbólico. As famílias desterritorializadas viveram a perda de identidade territorial, a fragilização dos vínculos e das suas relações sociais e no processo de reterritorialização se deparam com situações de privações e preconceito que impõe às famílias o desafio de construir novos laços de pertencimento. Esse é um processo que tem levado as famílias a não permanecerem no território.

[...] então nós temos contato com os pais e a gente conversa muito com eles e é bem isso que eles deixam claro, “eu não vejo a hora de me livrar desse lugar, eu vou embora daqui, porque não aguento mais, esse lugar não é pra criar filhos”, e fica bem claro mesmo que eles não se sentem parte daquele ambiente. (Sujeito G12 - grupo focal).

Esse processo desreterritorializante imposto às famílias, em algumas circunstâncias, tem consequências que compromete sua permanência no

local e impossibilidade de ter acesso à moradia por meio de outros programas habitacionais. E também quem compra esses imóveis não estão legalizados.

[...] essa dinâmica se ela não tiver uma intervenção que procure integrar e que procure estancar o processo de comercialização lá dentro, nós vamos ter problemas muito sério de território, hoje nós temos um processo de negociação de apartamentos, provavelmente nós já devemos ter em torno de 15% a 18% de moradores irregulares dentro do Vista Bela, entre apartamentos e casas, eles saíram de uma irregularidade e voltaram a outro tipo de irregularidade. (Sujeito G 13 - grupo focal).

Diante deste cenário, Bronzo afirma que a produção e reprodução da pobreza possuem estreita ligação com a estrutura das desigualdades e dinâmicas do mercado de trabalho bem como com a habitação em áreas remotas e estigmatizadas, o que expõe as populações a condições de vulnerabilidades múltiplas e sobrepostas. (BRONZO, 2010, p. 127).

Neste sentido, Kowarick (1993) destaca que até os programas de interesse social são pouco expressivos e frequentemente seus contemplados não tem condições de amortizar as prestações. O resultado é que ou as habitações ficam vazias ou acabam sendo transferidas para os grupos de renda mais elevada. Enquanto as pessoas a quem eram destinados os programas acabam voltando às suas condições originais de moradia que aliás são aquelas que historicamente a classe trabalhadora precisa adotar para continuar se reproduzindo nas cidades.

Em outras situações a dimensão econômica também impactou significativamente na vida das famílias. É possível identificar que para as famílias provenientes, sobretudo, de áreas irregulares e fundo de vale, mas mais próximas do centro urbano, incorporar no limitado orçamento familiar despesas com transporte, condomínio, pagamentos de taxas de água e luz e demais despesas de uma moradia formal e regular levaram algumas famílias a requerer benefícios assistenciais para suprir necessidades básicas como alimentação. Novas dificuldades e/ou privações enfrentadas no processo de reterritorialização.

Neste período um estudo realizado pela SMAS uma cesta básica de alimentos para uma família com 4 membros variava entre R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 900,00, (novecentos reais) e em contrapartida destaca-se que o valor do benefício com o qual eram atendidas estas famílias era de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais).

As reflexões aqui apresentadas tornam evidente a impossibilidade do empreendimento em questão assegurar o direito à moradia digna na sua integralidade. Ao contrário demonstra que em algumas circunstâncias as famílias foram expostas a maior desproteção. E permite identificar quão desigual pode ser o acesso à moradia digna, destacando que nenhum padrão urbanístico é adotado sem a participação do Estado.

Os enfoques das necessidades básicas, capacidades, exclusão e vulnerabilidade reconhecem que processos de inclusão e redução da vulnerabilidade social envolvem, além da renda, o acesso a serviços públicos e sociais de qualidade; relações sociais, familiares e comunitárias de caráter mais positivo; acesso a trabalhos qualificados, que confirmam aos indivíduos não apenas renda, mas também uma identidade e um "lugar social" (grifo do autor). Além disso, a perspectiva de superação da vulnerabilidade envolve viver em território dotado de adequada infraestrutura, tanto urbano quanto social, pois é bem reconhecido que a pobreza é espacialmente localizada e que o território é uma categoria central para caracterizar a pobreza quanto a sua reprodução. (BRONZO, 2010, p. 126).

Observa-se claramente a mercantilização e financeirização da produção da moradia por meio da ação direta do Estado. Processo que nos faz reconhecer a prevalência da habitação como bem de consumo sobre a moradia como direito fundamental.

Nesse contexto, caberia reafirmar que os produtores do espaço urbano, entre eles o Estado, que vem na cidade seu valor de troca, desconsideram os vínculos sociais e territoriais, promovem uma desterritorialização, como fez o poder público municipal por meio do PMCMV removendo 2712 famílias e definindo o lugar de morar por um sorteio desconsiderando as relações sociais estabelecidas e as possibilidades de pertencimento que a moradia deve abarcar.

Deste modo, defende-se o que o território é o chão das políticas públicas, ou seja, a medida que a gestão das políticas sociais públicas efetivamente considerar as relações sociais permeadas por relações de poder, dominação e controle que determinam as condições sociais de existência de seus habitantes concretamente a cidade poderá ofertar aos que buscam seu valor de uso condições dignas para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Possivelmente, assim, as famílias estarão territorializadas, ou seja, apropriadas e pertencentes ao lugar.

CONCLUSÃO

Importa esclarecer que as conclusões apresentadas são alguns apontamentos destacados até o fechamento do trabalho sem esgotar a abrangência do tema pesquisado e as novas indagações que certamente esta pesquisa suscitou demandando futuros estudos.

Ao longo do trabalho buscou-se demonstrar que a intervenção do Estado esteve em prol da acumulação do capital na gestão das políticas habitacionais. Nesta lógica o acesso à moradia, transformado em direito pela política pública voltado àqueles de baixa renda, não escapa à sua adaptação à lógica da mercadoria, uma vez que tem se efetivado pela via do mercado. A partir do objeto destacado, o método buscou, portanto, refletir criticamente sobre a realidade social nas cidades e, particularmente, sobre a implantação dos empreendimentos de habitação de interesse social em Londrina com um recorte na investigação para o PMCMV - Residencial Vista Bela.

Foi analisada a questão da habitação como expressão das contradições inerentes à relação capital e trabalho, intrínsecas ao modo de produção capitalista, mediatizada pela mercantilização da terra urbana e sua consequente utilização com fins especulativos e imobiliário que a partir de uma determinada estrutura de distribuição de riqueza estabelecerá os padrões de consumo habitacional. Neste sentido, é incontestável a existência da acumulação capitalista na produção do espaço urbano, sendo a política habitacional fundamental para a consolidação deste processo.

Com o avanço do processo de acumulação, compreende-se que as ações do Estado por meio das políticas habitacionais são necessárias à produção e reprodução das relações capitalistas de produção. O Estado cada vez mais assume um papel central, fornecendo insumos básicos e tornando-se ele próprio o principal agente produtor do espaço urbano, provocando a crescente expropriação de trabalhadores das riquezas produzidas no processo produtivo promovendo a segregação socioespacial.

Assim, como resultado de uma sociedade constituída na contradição pode-se entender que as políticas sociais traduzem no seu processo de elaboração, implementação, implantação, e, sobretudo em seus resultados o embasamento

teórico e o projeto societário em que está pautada, e se concretizam no campo das contradições sociais e de interesses conflitantes. Deste modo, a ideologia de ineficiência e/ou omissão do Estado contemporâneo se dilui e permite compreender que os "estados não foram diminuídos como fez crer o ideário neoliberal, mas adaptaram-se às exigências das grandes corporações e do capital financeiro" como uma estratégia contemporânea de controle da classe trabalhadora, que se dá pelo controle dos territórios que abrigam usuários de políticas públicas populistas. (MARICATO, 2015, p. 73).

As modalidades de políticas públicas habitacionais de interesse social no Brasil, aqui analisadas, reforçam a ideologia da casa própria e a concepção de propriedade, isto é, a lógica da moradia como mercadoria, visto que as medidas destinam-se a regularizar a propriedade individual da habitação por meio de subsídios e de incentivo ao consumo. A política habitacional de interesse social deve subsidiar a construção de casas para a população de baixa renda, mas este não pode ser o único modelo. A primazia pela construção de novas moradias é resultado da era das finanças que se traduz em um "processo de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro" como sinaliza Rolnik. (2015, p.26).

Deste modo, o PMCMV se caracteriza como um programa de crédito para a aquisição da casa própria e se sobrepõe a política nacional de habitação que deve articular várias modalidades de atendimentos e ações de habitação, como a regularização fundiária, a revitalização de favelas, a locação social, dentre outras, e não somente construir casas, mas sim construir cidades mais justas e igualitárias.

No PMCMV fica evidente como a política habitacional atende aos interesses das construtoras, incorporadoras e especuladores imobiliários. Mesmo que para muitas famílias represente melhorar um aspecto de qualidade de vida, pois antes estavam submetidas a habitações subnormais, e, em especial em Londrina tenha alavancado a construção de unidades habitacionais para população de baixa renda, estagnada desde a década de 1980, o programa se apresenta como mecanismo para atender mais as necessidades da própria acumulação capitalista do que o direito à moradia digna, ao constatar que contribuiu fundamentalmente para o aquecimento econômico no setor da construção civil. Nesse sentido, observa-se uma semelhança com as políticas habitacionais adotadas no período do BNH que promoveram um impacto econômico sem ser capaz de enfrentar o déficit

habitacional promovendo uma política segregadora. Sem ser capaz de conter o déficit habitacional qualitativo e quantitativo o mesmo continua a ser usado muito mais pelo mercado imobiliário para justificar a produção de novas moradias do que efetivamente atender a demanda da população de baixa renda.

Assim, as reflexões apresentadas levam à síntese de que a execução do PMCMV não considerou a perspectiva territorial como preconiza a política habitacional e contribuiu para a especulação imobiliária e a segregação socioespacial na cidade, essencial e funcional para a acumulação capitalista. Portanto, as políticas sociais, no caso específico a habitação, ao mesmo tempo em que atende a necessidade imediata de moradia da população também contribui para a conformação do espaço urbano sob a lógica capitalista que promove a segregação socioespacial.

O resultado claramente observável é a segregação socioespacial da classe trabalhadora em regiões cada vez mais distantes da área central que, conseqüentemente, se compõem de espaços mais valorizados para os grandes capitais. A segregação socioespacial está para além da relação física de localidade na cidade, é uma relação social referente a dinâmica de produção da cidade que define as condições desiguais de acesso a seus espaços, bens e serviços. A produção espacial que se manifesta sob as formas de apropriação, utilização e ocupação de uma dada área, no momento específico que se revela o seu uso, produz uma cidade fragmentada e hierarquizada, contribuindo para um aprofundamento da divisão social do espaço urbano.

Assim, é premente a articulação de uma política habitacional com a política urbana que inclua a política fundiária para a gestão das cidades justas e democráticas, implementando e aprimorando instrumentos legais que visam a consolidação da política habitacional de interesse social, ou seja, o direito à moradia e o direito à cidade. No entanto o que se observa é que não é por falta de legislações e planos urbanísticos que as cidades apresentam grandes problemas, e sim por que sua expansão ocorre a margem dos referidos planos. Como dizia Engels (1982) as soluções à questão da habitação não seria possível nem dentro do modo de produção capitalista e menos ainda por estratégias jurídicas. Fato que mesmo com o advento dos instrumentos urbanísticos, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, para garantia de cidades inclusivas e democráticas, não foi suficiente para romper com um modelo de urbanização desigual. O que

permanece é a classe dominante exercendo seu poder por meio da legislação urbana, atividade imobiliária e do mercado de terras.

Em Londrina pode se observar um planejamento urbano que gera uma sobrecarga dos serviços locais, promove desperdício de dinheiro público, e sobretudo viola direitos constitucionais de uma parcela expressiva dos munícipes. Podemos constatar que o espaço urbano tem se estruturado a partir de intervenções do poder público municipal associado aos incorporadores imobiliários, levando a cidade a experimentar mudanças significativas nos últimos anos.

Contrariamente às diretrizes de toda a legislação percebe-se na implantação do Residencial Vista Bela uma lacuna considerável entre o arcabouço legal e a prática do poder público municipal no tocante às condições que asseguram à habitação como direito humano universal. Pois, moradia não é somente quatro paredes e um teto. A moradia digna deve abarcar os elementos essenciais para o desenvolvimento humano e econômico das pessoas, ou seja, condições efetivas de oportunidades e acesso à educação, saúde, trabalho, lazer, dentre outros, que oportunizam o viver uma vida adequada. Para tanto, o território é fundamental, pois, este elemento define em que medida os moradores de determinado lugar acessa ou não a cidade. Considerando que estes são princípios constantes no ordenamento jurídico brasileiro e inclusive em pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário, o não cumprimento dos mesmos caracteriza-se claramente em violação de direitos.

Tais reflexões colocam em questão o papel do poder público municipal na definição de práticas e políticas adequadas à implementação dos atuais Programas Habitacionais de Interesse Social, quando se analisa sua infraestrutura limitada pela falta de mecanismos de participação e inclusão dos beneficiários no processo decisório e quando tende a atender aos interesses primordiais do mercado imobiliário que passa a ser o principal agente desses programas.

Esse processo leva a concluir que a expropriação dos trabalhadores pela especulação imobiliária é inerente ao modo de produção capitalista e a segregação territorial é resultante da apropriação privada do espaço urbano, e há que se considerar contraditoriamente, que a política habitacional tem como função indicar perspectivas no que tange ao direito à Habitação de Interesse Social. Assim sendo, o mesmo Estado que se caracteriza como principal agente do processo de acumulação capitalista no espaço urbano é permeado pelas relações de poder e

pressionado pelas lutas e estratégias de enfrentamento ao movimento do capital travada pelos movimentos sociais organizados a partir das demandas da classe trabalhadora pelo direito à moradia digna e o direito à cidade. Para tanto, as populações vítimas da tendência desterritorializadora da especulação imobiliária, precisam de um tempo histórico de construção da reterritorialização necessária para a reconstrução da identidade territorial no local de moradia imprescindível à criação dos vínculos de pertencimento sociais e comunitários do espaço vivido.

Entendemos que a moradia precária é a materialização da especulação e expropriação dos sujeitos e que a existência e eficiência de infraestrutura e serviços constituem-se em condições para a organização do viver na cidade e a ausência e ou insuficiência deles acarretam situações de maiores deslocamentos, menores oportunidades de trabalho, lazer, e levam as populações ao processo de segregação espacial e social.

É incontestável a necessidade de política habitacional direcionada para o segmento de renda até 03 salários mínimos, contudo, a qualificação dos lugares das habitações de interesse social no cenário brasileiro deveria ser um exemplo representativo de um exercício de cidadania o que compreende uma profunda reformulação no modelo de gestão da habitação de interesse social.

Essas formas inovadoras implicariam na possibilidade de realização de ações interativas e participativas onde as premissas conceituais sejam atendidas, a saber: a habitação é um direito e não uma mercadoria, e o envolvimento da população que habita os territórios qualifica os projetos de habitação de interesse social em todos os seus níveis de execução.

O Residencial Vista Bela retrata a opção por um modelo de gestão neoliberal que visa acima de tudo os interesses econômicos de um grupo privilegiado em detrimento da dignidade humana e dos direitos sociais, e reproduz as características de uma sociedade desigual, fortemente permeada pela negação dos direitos humanos fundamentais e, conseqüentemente pela injustiça social.

As estratégias de enfrentamento da questão social tem sido tensionada por interesses sociais distintos, entre a defesa dos direitos sociais e a mercantilização do atendimento às necessidades sociais. Esse tensionamento materializado na gestão das políticas sociais não é limitante da busca por mediações, conforme Barroco:

É com base nessa compreensão que consideramos que - do ponto de vista da responsabilidade ética e política que nos cabe enquanto profissionais e intelectuais vinculados ao ideário socialista - as condições adversas do presente não devem nos levar ao imobilismo. Em outras palavras, de acordo com os pressupostos de nosso compromisso profissional e social, não nos cabe ficar *assistindo à barbárie* como se cada um de nós *não tivesse nada a ver com isso*. Entendemos que essa é uma questão ética da maior importância: o posicionamento de *cada um e de todos a cada dia* em face do *possível* mesmo que ele possa parecer ínfimo perto do que gostaríamos que fosse. (grifo do autor). (BARROCO, 2008, p. 215).

O núcleo dessas questões, entretanto, é de caráter político. Padrões de habilidade mais elevados que implicam a existência de serviços de consumo coletivo material e culturalmente adequados para a reprodução dos trabalhadores só serão atingidos quando estes conseguirem desenvolver canais de reivindicação vigorosos e autônomos, tanto no que se refere às condições de trabalho como no que diz respeito às melhorias urbanas. Assim a reprodução da força de trabalho não decorre apenas do grau de desenvolvimento das forças produtivas, mas sobretudo, da capacidade que apresentarem os trabalhadores de se apropriarem de parcela da riqueza gerada pela sociedade.

REFERÊNCIAS

Leis e fontes documentais

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

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F. 11 jul. 2001 e retificado em 17 jul 2001.

BRASIL. Lei nº 10.863, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F. 29 mai. 2003.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6015, de 31 de dezembro de 1973, 8036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F. 8 jul. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria, nº 325, de 07 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 07 jul. 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 dez. 2011. Seção 1, p. 59-60.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 09 set. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispões 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F. 17 jun. 2005.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedade de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F. 30 set. 1964 e retificado em 12 out. 1964.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.218, de 1 de maio de 1946. Autoriza a instituição da Fundação Casa Popular. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D. F. 04 mai. 1946. Seção 1, p. 6679.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D. F. 24 nov. 1986 e retificado em 23 nov. 1986.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a Fundação da Casa popular e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D. F. 10 set. 1946.

BRASIL. **Trabalho Social e Intervenções Habitacionais**. Ministério das Cidades, Brasília, 2010.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, Brasília, 2010.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009.

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE LONDRINA. Ata de reunião ordinária. 04. mar. 2015. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cohab/cmhl/CMHL-Noticia-26-03-2015.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2015.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA – COHAB-LD. **História da COHAB**. [s.d.]a. Disponível em: <<http://goo.gl/Ap4Xh0>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

_____. **Empreendimentos lançados**. [s.d.]b. Disponível em: <<http://goo.gl/huHqsC>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS**. Londrina, 2011.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Relatório analítico final da pesquisa socioeconômica em territórios de vulnerabilidade social no Distrito Federal**. Contrato de prestação de serviços nº 020/2009 e termos aditivos. Fev. 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013.

HABITAT III CONFERENCE. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010**. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/F5Msw4>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

_____. **Londrina**. Paraná. Cidades. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/QSw4jM>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Disponível em: <<http://ipea.gov.br>>. Acesso em: 05 set. 2015.

LONDRINA. Lei n.º 1.008, de 26/08/1965. Dispõe sobre a criação da Companhia de Habitação de Londrina. **FL**, Londrina, 11 set. 1965. Disponível em: <<http://goo.gl/R1V3gG>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

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

LONDRINA. Lei n.º 12.236, de 29 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o uso e a ocupação do Solo no Município de Londrina e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina**, Ano XVIII, nº 2637, 02 fev. 2015, p. 1-111.

LONDRINA. Lei nº 133, de 27 de dezembro de 1951. Dispõe sobre arruamentos, loteamentos, zoneamentos e dá outras providências. Registrado fls. nº 146-186 do livro nº 2. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/leis_historicas/lei_133_final.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2015.

PARANÁ. Lei Complementar nº 164, de 13 de novembro de 2013. Altera a redação do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 157, de 2013. Inserindo municípios entre os que compõem a Região Metropolitana de Londrina. **Diário Oficial Paraná**, nº 9086, de 14 de novembro de 2013.

PERFIL do Município de Londrina 2012: (Ano -Base 2011). Londrina: Secretaria Municipal de Planejamento, 2012.

Livros, artigos, teses e dissertações

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

ANDRADE. I. **Território e assistência social: uma análise do Serviço Social a partir da reprodução social do espaço**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ANTUNES, André. Famílias sem casa e casas sem família. **Revista Poli**. Ano VI. nº. 35, p. 4-11, jul/ago. 2014.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós n.º 20**, São Paulo, p. 60-75, dez. 2006.

ARAUJO JUNIOR, E. A. S. Políticas Públicas: construção social do território e a moradia como local de produção. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**, Caxambu, Minas Gerais, 2008.

ARIAS NETO, J. M. **O Eldorado: Londrina e o Norte do Paraná - 1930/1975**. 1993. Dissertação (mestrado em história) - Departamento de História, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder: da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 135.

BARBOSA, Anna Emília Maciel. **Questão da Habitação: territórios, poder e sujeitos sociais no conjunto Vila Velha, Fortaleza, Ceará**. 2009. 183 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual do Ceará - UECE, Fortaleza - CE,

BARNABÉ, M. F. **A organização espacial do território e o projeto da cidade: o caso da CTNP**. 1989. Dissertação (mestrado) - Departamento de Arquitetura e Planejamento, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.

BARROCO. Maria L. S. **Ética: fundamentos sócio-históricos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3ª ed. São Paulo. Cortez, 2007.

BERNARDES, L. M. C. Crescimento da população do Estado do Paraná. In: FRESCA, T. M; CARVALHO, M. S. de. **Geografia e Norte do Paraná: um resgate histórico**. Londrina: Humanidades, 2007. vol. 2.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia do Prado. **Habitação em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 167-196.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2ª ed. São Paulo: ed. Alfa Ômega, 1982.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344 p.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. 2008, p. 70-104.

BOTELHO, Adriano. **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**. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo/Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo.

BRAGUETTO, C. R. **O aglomerado urbano-industrial de Londrina: sua constituição e dinâmica industrial**. 2007. Tese (doutorado em Geografia) - Faculdade de filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **IPEA**, 2010.

CARDOSO. Adauto Lucio. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Ministério das Cidades, Brasília, 2008.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR. Mai. 2011. Rio de Janeiro.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Trad. Iraci D. Poleti. 2ª ed. Petrópolis, Editora Vozes, 1998.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, CEBRAP. v. nº 45. p. 152-166, jul. 1996.

CENPEC. Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole. Síntese das conclusões. São Paulo, 2011.

CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. A luta pela terra e o desenvolvimento local. In. DOWBOR, Ladislau. (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 231 - 273.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS. O direito à cidade é um direito coletivo. Brasília, nov. 2009

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2003.

DALLABRIDA, V. R. **Território, identidade territorial e desenvolvimento regional: reflexões sobre indicação geográfica e novas possibilidades de desenvolvimento com base em ativos com especificidades territorial**. São Paulo: LiberArs, 2013.

DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: **São Paulo em Perspectiva**. Fundação SEADE, vol. 11, n.º 4, 1997.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução Rosa Camargo Artigas e Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1985.

ENGELS, F. **Contribuição ao problema da habitação**. São Paulo: Alfa Ômega, 1953.

ENGELS, F. **Para a questão da habitação**. Tradução em língua portuguesa reservados por Editorial "Avante!" - Edições Progresso. Lisboa Moscovo, 1982. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

FRAGA, N. C. Território, região, poder e rede: olhares e possibilidades conceituais de aproximação. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, n. 7, p. 9-35, 2007.

FRESCA, T. M. **A rede urbana do Norte do Paraná**. Londrina. EDUEL, 2004, p. 165.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 67-79.

GUERRA, Iolanda. **Ética e Direitos: ensaios críticos**. 2ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris, 2010, p. 31-55.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**. Ano IX, n.º 17, p. 19-46, 2007.

HAESBAERT, R; BRUCE, G. A desterritorialização na obra de Deleuze e Guattari. **GEOgraphia**, 2002.

HAESBAERT, R; TRAMONTANI, T. O mito da desterritorialização econômica. **GEOgraphia**. Ano 6, n.º 12, p. 25-48, 2004.

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

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 251 p.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates**, São Paulo, a. 2, n. 6, p. 6-35, 1982.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**. N. 3 Brasília: ABEPSS, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Relações Sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 6ª ed. São Paulo. Cortez, 1988

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, nº 81, mar. 2005.

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

KOGA, Dirce. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, nº 106, abril/junho 2011.

KOGA, Dirce; GANEV, Eliane; FAVERO, Eunice. (Org). **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Terracota, 2009.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993. 204p.

KOWARICK, Lucio. **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: Ed. Loyola, 1976. 155 p.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O pensamento marxista e a cidade**. Ed. Ulisseia, 1972. p. 173.

LINARDI, M. C . N. Pioneirismo e modernidade: a urbanização de Londrina - PR. 1995. Tese (doutorado em geografia). Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, E. **Os impasses da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo. Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, 17, p. 151 - 167, 2003.

MARTINS, J. S. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

MARX, K. **O Capital**: Crítica da Economia Política: Lei Geral de Acumulação Capitalista: Volume II. Parte sétima. Capítulo XXIII. 4. ed. São Paulo: DIFEL; Bertrand Brasil, 1980. p. 712-827.

MARX, K. **O Capital**: v. 1, livros I e II. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001. 119 p.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 67 p.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. V. 3, São Paulo. Alfa-Ômega. 1890.

MELO, Katia. **Conhecer o território é o primeiro passo**. BRASIL. Ministério das Cidades. Trabalho Social e Intervenções Habitacionais. Brasília, 2010.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008. 126 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. 108 p.

MONBEIG, P. A zona pioneira do Norte - Paraná. In: FRESCA, T. M; CARVALHO, M. S. de. **Geografia e Norte do Paraná: um resgate histórico**. Londrina: Humanidades, 2007. vol. 2.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In:_____. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo. Cortez, 2014. p. 29-45.

NAKANO, Kazuo. O planejamento e a gestão territorial no Brasil: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. In: KOGA, Dirce; GANEV, Eliane; FAVERO, Eunice. (Org). **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Terracota, 2009. p. 53-67.

NEGRI, Silvio Moises. Segregação socio-espacial: alguns conceitos e análises. **Coletâneas do Nosso Tempo**, v. 8, p. 129-153, 2008.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da questão social. In. **Revista Temporalis. N. 3** Brasília: ABEPSS, 2001.

NETTO, José Paulo. Estado e questão social no capitalismo dos monopólios. In: _____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 2ª ed. São Paulo. Cortez, 1996. p. 15-30.

OLIVEIRA, F. B. N. de. Ocupação do espaço urbano: a questão da moradia. **Laboratório Didático – USP ensino Sociologia**, São Paulo, p. 1-11, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/sVknUs>>. Acesso em: 13 fev. 2014.

OLIVEIRA. A. U. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto. 1999.

PEREIRA. Potyara A. P. **Política social: temas e questões**. 2ª ed. São Paulo. Cortez, 2009.

PIMENTEL, Edlene. **Uma "nova questão social"? Raízes materiais e humano-sociais do pauperismo de ontem e de hoje**. São Paulo. Instituto Luckács, 2012.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social. 3 ed. São Paulo. Cortez, 2002. 198 p.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. 269 p.

RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**, São Paulo, 69 p. 13-48. 2006.

RESSEL et al. O uso do grupo focal em pesquisa qualitativa. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, 2008 Out-Dez; 17(4): 779-86. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tce/v17n4/21.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2016.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. S. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. In: FERREIRA, Regina F. C. F.; BIASOTTO, Rosane C. **Caderno Didático: políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna**. Programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 9-16.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. Aspectos econômicos e políticos determinantes da política social brasileira. **Argumentum**, Vitória, vol. 5, nº. 1, p. 165-179, jan/jun. 2013.

ROLNIK, Raquel. et al. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015a. p. 423.

ROLNIK, Raquel. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop. São Paulo**, v. 17, nº 33, p. 127-154, mai. 2015b.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 86.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos CEBRAP**, nº. 89, mar. 2011, p. 89-109.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Trad. Sergio Bath. Brasília, Instituto Teotônio Vilela, 1988.

ROYER, Luciana de Oliveira. Municípios "autárquicos" e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, Bernardo A; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de . (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013. p. 159 - 195.

SANTOS, Claudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília, IPEA, jul. 1999.

SANTOS, Josiane Soares. **"Questão social": particularidades no Brasil**. São Paulo. Cortez, 2012.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

- SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4ª ed. São Paulo: Nobel, 1998.
- SANTOS, Milton. **Território e sociedade**: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SAQUET, Marco Aurelio. **Abordagens e concepções de território**. 3ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.
- SILVA, O. T. da. A valorização da terra e a especulação imobiliária: as transformações do mercado de terras urbanas em Niterói, São Gonçalo, Itaboraí e Maricá na nova conjuntura de produção flexível. **Tamoios**, Rio de Janeiro, a. 4, n. 1, p. 1-19, jan./jun. 2008.
- SILVEIRA, R. J. As associações de moradores de Londrina: emergência, desenvolvimento e dinâmica interna e externa. **Revista Mediações**, Londrina. v. 3, n. 1, p. 61-72, jan/jun, 1998.
- SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. A urbanística germânica (1870-1914) - Internacionalização de uma prática e referência para o urbanismo brasileiro. **Arquitextos**. São Paulo, ano 9, n. 097.03, Vitruvius, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/134>>. Acesso em: 11 jul. 2015.
- SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 14 ed. São Paulo: Contexto, 1998. p. 155.
- SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. p. 319.
- SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, nº. 85, p. 133-141, mar. 2006.
- SUZUKI, Juliana Harumi. Considerações sobre o urbanismo de Londrina e suas relações com o modelo da cidade-jardim. **Revista Terra e Cultura**. Filadélfia. Londrina, ano XVIII, n. 35, p. 25-39, jul/dez. 2002. Disponível em: <http://web.unifil.br/docs/revista_eletronica/terra_cultura/35/Terra%20e%20Cultura_35.pdf>. Acesso em: 12 out. 2015.
- TEIXEIRA, Rafael Vieira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, nº 104, p. 650-680, out./dez. 2010.
- TELLES, V. Cidades, trajetórias urbanas, políticas públicas e proteção social: questões em debate. **Serviço social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, n. ° 104, p. 773-793, out./dez. 2010. Entrevista concedida Maria Carmelita Yazbek e Raquel Raichelis em 27 de maio de 2009.
- TOMAZI, Nelson D. **Certeza de lucro e direito de propriedade: o mito da Companhia de Terras Norte do Paraná**. Dissertação (Mestrado em História) -

Departamento de História do ILHP/ Universidade Estadual Paulista. Assis, São Paulo. 1989.

TRINDADE, J. D. L. Os direitos humanos: para além do capital. In: FORTI, V.; BRITES, C. M. **Direitos humanos e Serviço Social: polêmicas, debates e embates**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 11-28.

TURRADO, V. **Racionalidade, resistência e especulação no espaço urbano: a política de regularização fundiária no Brasil (Rio de Janeiro) e na Argentina (Buenos Aires)**. 2012. 266 fls. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

UGÁ, V. D. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

VALLADARES, Licia do Prado. **Passa-se uma casa: análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1978. p. 142.

VASCONCELOS, P. A; CORRÊA, R. L; PINTAUDI, S. M. (org). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2016. p. 207.

VERAS, Maura P. B. Cidade, vulnerabilidade e território. **Ponto e Vírgula**, 7, p. 32-48, 2010.

VILLAÇA, Flavio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2013.

VILLAÇA, Flavio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 2001.

ZAPATA, Tania. **Desenvolvimento territorial à distância**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2007.

Jornais e sites

ARCHELA, R. S. et. al. **Expansão Urbana de Londrina**. 2014. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/atlasambiental/EXPANSAO/EXPANSAO.htm>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

Auditoria Cidadã da Dívida. <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012>> Acesso em: 20 dez. 2014.

BONTELLI, Circe. Setor da construção pede mudança na economia. **Folha de Londrina**, Londrina, 24 abr. 2014. Folha economia & negócios.

GALIOTTO, Fabio. 74% das moradias à venda custam mais de R\$ 200 mil. **Folha de Londrina**. Londrina, 03 de março de 2014. Folha Economia, p. 4.

GOOGLE URL SHORTNER. Disponível em: <<http://goo.gl/>>. Vários acessos.

LUCIANO, Antoniele. Número de ocupações irregulares sobe para onze em apenas dois meses. **Jornal de Londrina**. Disponível em <[http://www.jornaldelondrina.com.br/cidades/conteudo.phtml?tl=1&id=1451635&tit=N umero-de-ocupacoes-irregulares-sobe-para-11-em-apenas-dois-meses](http://www.jornaldelondrina.com.br/cidades/conteudo.phtml?tl=1&id=1451635&tit=N%20umero-de-ocupacoes-irregulares-sobe-para-11-em-apenas-dois-meses)>. Acesso em: 10 dez. 2014.

O Globo. Alta no preço da casa própria no Brasil é a 2ª maior entre 23 países. <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/01/alta-no-preco-da-casa-propria-no-brasil-e-2-maior-entre-23-paises.html>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

OGAWA, V. Mutuários desistem de casas em Londrina. **Folha de Londrina**, Londrina, 21 mar. 2014. Folha Cidades.

PRAZERES, Diego. Falta de estrutura é desafio em Londrina. **Folha de Londrina**, Londrina, 19 abr. 2014. Caderno Economia, p. 5.

PRAZERES, Diogo. Meu lar, meu improviso. **Folha de Londrina**. 21 set. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LONDRINA. Disponível em: <[http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22631 :inaugurada-a-ubs-padovanivista-bela&catid=108:destaques](http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22631:inaugurada-a-ubs-padovanivista-bela&catid=108:destaques)>. Acesso em: 22 fev 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LONDRINA. Disponível em: <[http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20585 :jardim-guanabara-inaugura-nova-unidade-de-saude&catid=108:destaques](http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20585:jardim-guanabara-inaugura-nova-unidade-de-saude&catid=108:destaques)>. Acesso em: 22 fev 2016.

TV FOLHA Cotidiano. **Programa Minha Casa, Minha Vida ergue 'minicidade' isolada no Paraná**. 21 out. 2012. Disponível em <<http://goo.gl/0IEp1c>>. Acesso em: 11 dez. 2012. [Reportagem de Wilhan Santin).

WILTEMBURG, L. F. Novo zoneamento amplia área para construções em 27,5%. **Folha de Londrina**. Londrina, 18 fev. 2014. Folha Política, p. 5.

ANEXOS

Roteiro de questões abordadas no grupo focal.

1. O que vocês entendem por território? (o que define um território)
2. Falem um pouco sobre este território. (como foi constituído; como está organizado; quais as forças existentes/as relações de poder, quem manda aqui? Tem lideranças, movimentos, etc.?)
3. Resumir: quais são as particularidades deste território? (o que tem aqui que caracteriza este território? O que se destaca aqui?)
4. Como os serviços/as políticas sociais setoriais atendem a estas particularidades? (que ações são desenvolvidas?)
5. A organização territorial dos serviços contribui para garantia de mais direitos, de mais proteção social para os usuários?
6. O enfoque territorial facilita a participação? (permite a coletivização das demandas?)