



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

ISABELLE TEIXEIRA BERTINI

**AS POLÍTICAS HABITACIONAIS E A PRODUÇÃO DO
ESPAÇO URBANO DE LONDRINA-PR**

Londrina
2023

ISABELLE TEIXEIRA BERTINI

**AS POLÍTICAS HABITACIONAIS E A PRODUÇÃO DO
ESPAÇO URBANO DE LONDRINA-PR**

Dissertação apresentado à Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientador: Profa. Dra. Ideni Terezinha Antonello

Londrina
2023

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

Teixeira Bertini, Isabelle.

As políticas habitacionais e a produção do espaço urbano de Londrina-Pr /Isabelle
Teixeira Bertini. - Londrina, 2023.
156 f.

Orientador: Ideni Terezinha Antonello.

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de
Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2023.
Inclui bibliografia.

1. Produção do Espaço Urbano - Tese. 2. Política Habitacional - Tese. 3. Londrina-Pr -
Tese. I. Terezinha Antonello, Ideni . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de
Ciências Exatas. Programa de Pós-Graduação em Geografia.
III. Título.

CDU 91

ISABELLE TEIXEIRA BERTINI

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE LONDRINA-PR

Dissertação apresentado à Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ideni Terezinha Antonello
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Eduarda Pires Valente Da Silva
Marques Da Costa
Universidade de Lisboa - Portugal

Profa. Dra. Leia Aparecida Veiga
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 23 de março de 2023.

AGRADECIMENTOS

Encerro esta etapa da minha vida com muita gratidão a todas as pessoas que estiveram comigo durante este período, me dando força e incentivo.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer imensamente a Profa. Dra. Ideni Terezinha Antonello, minha orientadora, que vem me acompanhando, sempre muito compreensiva e paciente. Sigo aprendendo e aprimorando graças a todos os seus ensinamentos. Sem seu auxílio seria difícil seguir em frente. Muito obrigada!

Também agradeço a Profa. Dra. Eduarda Pires Valente Da Silva Marques Da Costa e a Profa. Dra. Léia Aparecida Veiga por aceitarem participar da banca examinadora desta dissertação. Me sinto honrada com a presença de vocês! Com certeza a contribuição de vocês será de grande valia para o aprofundamento e melhora da minha pesquisa.

Não conseguiria finalizar esta etapa sem o apoio e incentivo do meu companheiro João Marcelo Tomaz de Aquino, sempre disposto a me ajudar e me dando força para continuar a seguir em busca dos meus objetivos, independente das dificuldades. Com o mesmo carinho, também menciono meus pais, Denise Teixeira Bertini e Carlos Roberto Bertini e minha irmã, Marcelle Teixeira Bertini, por sempre estarem presentes em todas as etapas da minha vida. A presença de vocês é muito importante para mim!

Não poderia deixar de agradecer aos minhas amigas e amigos, a presença de vocês com palavras de incentivo e também sendo ouvidos em momentos de desabafo me fez mais forte para seguir em frente. Vocês foram alívio aos momentos de tensão! Merece destaque minha amiga Fabiana Bezerra Mangili, que desde a graduação não mede esforços e é responsável pela elaboração dos mapas mais lindos e que com certeza contribuem diretamente para a melhor compreensão da minha pesquisa. Obrigada minha amiga!

Não poderia deixar de mencionar todos professores que fizeram parte da minha trajetória dentro do Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Londrina, todos os aprendizados que tive ao longo desses anos me transformaram de forma pessoal e profissional. Hoje, como professora, desejo continuar transmitindo todo esse amor pela geografia, sempre em busca de um mundo mais justo e menos desigual.

Vocês foram essenciais! Muito obrigada por tudo!

*Sobre o vosso jazigo
– Homem político –
Nem compaixão, nem flores.
Apenas o escuro grito
Dos homens.
Sobre os vossos filhos
– Homem político –
A desventura
Do vosso nome.
E enquanto estiverdes
À frente da Pátria
Sobre nós, a mordança.
E sobre as vossas vidas
– Homem político –
Inexoravelmente, nossa morte.*

..
Hilda Hilst

RESUMO

BERTINI, Isabelle Teixeira. **As Políticas Habitacionais e a Produção do Espaço Urbano de Londrina-PR**. 2023. 156p. Dissertação (Geografia) – Centro de Ciências Exatas, Geociências, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

Sob domínio do sistema capitalista, as cidades seguem a lógica de mercado, uma vez que os interesses dos mais variados agentes, como os produtores fundiários e imobiliários, com a anuência do Estado, determinam a produção social do espaço urbano. Nesse contexto, o objetivo central da presente pesquisa é a compreensão de como as políticas públicas habitacionais interferem na produção e crescimento da cidade de Londrina-Pr. Para isso, foi realizada uma análise que correlaciona a construção dos conjuntos habitacionais de interesse social com a expansão do perímetro urbano entre os anos de 1960 e 2022. A investigação desta pesquisa se alicerça na abordagem qualitativa e a partir do paradigma dialético, e foi dividida em cinco capítulos. Inicialmente, foi realizada uma discussão a respeito da produção social do espaço em Henri Lefebvre, arcabouço teórico e metodológico desta pesquisa, que tem como pressuposto a produção do espaço com foco na construção social e histórica, levando em consideração a subjetividade presente na sociedade e a complexidade do espaço percebido, concebido e vivido. Apresentou-se os aspectos metodológicos do método norteador desta pesquisa: o regressivo-progressivo. No segundo capítulo a discussão aconteceu sobre a produção do espaço urbano brasileiro. Foi abordado como o avanço do sistema capitalista e o intenso êxodo rural tiveram como consequência uma urbanização acelerada e desordenada. Por ser objeto de disputas e interesses dos agentes produtores do espaço em busca da maior acumulação de riquezas, o espaço urbano é marcado pela intensa desigualdade e segregação. As cidades brasileiras apresentam diversos problemas estruturais, como é o caso da habitação, principalmente para população de baixo poder aquisitivo. Nesse sentido, o terceiro capítulo foi destinado ao reconhecimento das principais políticas públicas habitacionais e os avanços para solucionar este problema tão importante. Percebe-se um padrão de produção para a população de baixo poder aquisitivo: áreas periféricas, atuando diretamente na produção do espaço urbano. O quarto capítulo teve como foco o reconhecimento da área de estudo desta pesquisa - Londrina-Pr, bem como a evolução da população, do crescimento da área urbana e das legislações referente ao perímetro urbano. Neste capítulo foi realizado a regressão ao passado, a partir da análise por décadas (1960-2022) da construção dos conjuntos habitacionais relacionando-o com o perímetro urbano. Na sequência, com toda a bagagem histórica adquirida, foi possível retornar ao presente apresentando as tendências. Conclui-se que as políticas habitacionais influenciaram diretamente no crescimento da área territorial a cidade com o padrão da construção periférica, atuando diretamente na valorização e especulação imobiliária.

Palavras-chave: Produção do Espaço Urbano; Política Habitacional; Londrina-Pr.

ABSTRACT

BERTINI, Isabelle Teixeira. **Housing Policies and the Production of Urban Space in Londrina-Pr.** 2023. 156p. Dissertation (Geography) Exact Science Center, Geosciences, State University of Londrina, Londrina, 2023.

Under the dominance of the capitalist system, cities follow the logic of the market, since the interests of the most varied agents, such as land and real estate producers, with the consent of the State, determine the social production of urban space. In this context, the main objective of this research is to understand how public housing policies interfere in the production and growth of the city of Londrina-PR. For this, an analysis was carried out that correlates the construction of housing developments of social interest with the expansion of the urban perimeter between the years 1960 and 2022. The investigation of this research is based on the qualitative approach and from the dialectical paradigm, and was divided in five chapters. Initially, a discussion was carried out regarding the social production of space in Henri Lefebvre, the theoretical and methodological framework of this research, which presupposes the production of space with a focus on social and historical construction, taking into account the subjectivity present in society and the complexity of perceived, conceived and lived space. The methodological aspects of the guiding method of this research were presented: the regressive-progressive method. In the second chapter, the discussion took place on the production of Brazilian urban space. It was approached how the advance of the capitalist system and the intense rural exodus resulted in an accelerated and disorderly urbanization. As it is the object of disputes and interests of space producing agents in search of greater accumulation of wealth, urban space is marked by intense inequality and segregation. Brazilian cities have several structural problems, such as housing, especially for low-income populations. In this sense, the third chapter was dedicated to the recognition of the main public housing policies and the advances to solve this very important problem. A pattern of production is perceived for the population with low purchasing power: peripheral areas, acting directly in the production of urban space. The fourth chapter focused on the recognition of the study area of this research - Londrina-Pr, as well as the evolution of the population, the growth of the urban area and the legislation regarding the urban perimeter. In this chapter, a regression to the past was carried out, based on the analysis for decades (1960-2022) of the construction of housing complexes, relating it to the urban perimeter. Then, with all the acquired historical baggage, it was possible to return to the present, presenting the trends. It is concluded that housing policies directly influenced the growth of the city's territorial area with the pattern of peripheral construction, acting directly on the valuation and real estate speculation.

Key-words: Production of Urban Space; Housing Policy; Londrina-Pr.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organização da dissertação.....	18
Figura 2 – Estimativa de domicílios em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios ocupados por estado	41
Figura 3 – Principais políticas habitacionais do Brasil.....	61
Figura 4 – Localização da área de estudo: Londrina-Pr.....	89
Figura 5 – Planta inicial de Londrina de 1932	90
Figura 6 – Evolução da mancha urbana de Londrina (1932-2017).....	93
Figura 7 – Evolução do Perímetro urbano de Londrina (1941-2012).....	98
Figura 8 – Reportagem Folha de Londrina: 18 de agosto de 1971.....	102
Figura 9 – Ações do plano de desfavelamento da Fraternidade.....	103
Figura 10 – Conjunto Habitacional Pindorama.....	103
Figura 11 – Perímetro urbano de 1970 e a espacialização dos Conjuntos Habitacionais construídos na década de 1960 e 1970	106
Figura 12 – Foto aérea de Londrina de 1974 com destaque para a região norte e espacialização dos conjuntos habitacionais.....	107
Figura 13 – Perímetro Urbano e Espacialização dos Conjuntos Habitacionais na década de 1980.....	111
Figura 14 – Perímetro Urbano de 1989 e Espacialização dos Conjuntos Habitacionais na década de 1990	116
Figura 15 – Localização do Jardim São Jorge.....	117
Figura 16 – Jardim São Jorge e a Ocupação Aparecidinha	118
Figura 17 – Perímetro Urbano de 1998 e Espacialização dos Conjuntos Habitacionais na década de 2000	121
Figura 18 – Localização do Residencial Novo Horizonte	122
Figura 19 – Área limite dos conjuntos habitacionais Jardim São Jorge e Residencial Novo Horizonte	122
Figura 20 – Residencial Vista Bela visto de cima (2006, 2012, 2016 e 2021).....	126
Figura 21 – Equipamentos urbanos do Residencial Vista Bela	127
Figura 22 – Vazios urbanos próximos ao Residencial Vista Bela.....	127
Figura 23 – Perímetro Urbano de 2012 e Espacialização dos Conjuntos Habitacionais na década de 2010	128
Figura 24 – Área construída do Residencial Bem Viver em Londrina-Pr.....	129

Figura 25 – Unidades habitacionais do Residencial Bem Viver.....	130
Figura 26 – Localização do empreendimento.....	130
Figura 27 – Limites do Residencial Bem Viver	130
Figura 28 – A Região Norte de Londrina em 2023	133
Figura 29 – Áreas desocupadas do perímetro urbano	135
Figura 30 – Localização dos conjuntos habitacionais de Londrina-Pr por décadas (1960-2020).....	136

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da população urbana no Brasil (1946-2010).....	46
Gráfico 2 – Déficit Habitacional no Brasil (2004-2019)	58
Gráfico 3 – Áreas com déficit habitacional no Brasil em % (2004-2019)	59
Gráfico 4 – Déficit Habitacional segundo faixas de renda em % (2004-2019).....	60
Gráfico 5 – Evolução da população de Londrina-Pr (1950-2010).....	91
Gráfico 6 – Percentual da população rural e urbana em Londrina-Pr (1940-2022)	92
Gráfico 7 – Expansão do perímetro urbano de Londrina-Pr em km ² (1934-2011)...	94
Gráfico 8 – Conjuntos Habitacionais e Unidades Habitacionais construídas por Região (1970-1979)	104
Gráfico 9 – Conjuntos Habitacionais e Unidades Habitacionais construídas por Região (1980-1989).....	110
Gráfico 10 – Conjuntos Habitacionais e Unidades Habitacionais construídas por Região (1990-1999)	115
Gráfico 11 – Conjuntos Habitacionais e Unidades Habitacionais construídas por Região (2000-2009).....	120
Gráfico 12 – Conjuntos Habitacionais e Unidades Habitacionais construídas por Região (2010-2020)	125
Gráfico 13 – Unidades Habitacionais construídas em Londrina-Pr (1967-2020). ..	132
Gráfico 14 – Construção dos conjuntos habitacionais por região (1967-2020) ...	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Números de Aglomerados Subnormais no Brasil em 2010 e 2019 ...	40
Tabela 2 – Componentes do Déficit Habitacional (2005)	57
Tabela 3 – Componentes do Déficit Habitacional (2006-2015)	57
Tabela 4 – Componentes do Déficit Habitacional (2016-2019)	58
Tabela 5 – Produção de unidades habitacionais dos IAPs e FCP	67
Tabela 6 – Produção de unidades habitacionais do BNH/SFH	72
Tabela 7 – Evolução das faixas de renda familiar do PMCMV	83
Tabela 8 – Contratações e entregas do PMCMV (2009 – setembro/2020)	84
Tabela 9 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 1960	101
Tabela 10 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 1970	101
Tabela 11 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 1980	108
Tabela 12 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 1990	113
Tabela 13 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 2000	119
Tabela 14 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 2010	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CML	Câmara Municipal de Londrina
COHAB	Companhia Habitacional
COHAB-LD	Companhia Habitacional de Londrina
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
ConCidades	Conselho das Cidades
CTNP	Companhia de Terras do Norte do Paraná
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICAM	Programa de Financiamento de Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HBB	Programa Habitar Brasil
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPASE	Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUL	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MC	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional

OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Programa de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PROHAP	Programa de Habitação Popular
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI	Sociedade de Crédito Imobiliário
SEBURP	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFM	Sistema de Financiamento e Ações nos Municípios do Estado do Paraná
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	A PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM LEFEVRE: ASPECTOS METODOLÓGICOS	21
2.1	A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO.....	22
2.2	O MÉTODO REGRESSIVO-PROGRESSIVO	27
3	A SOCIEDADE URBANA, A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SUA FACE EXCLUDENTE	30
3.1	O SISTEMA CAPITALISTA, A PRODUÇÃO DAS CIDADES E SEUS AGENTES	33
3.2	A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O SEU CARÁTER DESIGUAL.....	42
3.3	O PAPEL DO MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA E AS LEGISLAÇÕES URBANAS NO BRASIL	49
4	O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO	55
4.1	PROGRAMAS HABITACIONAIS DO BRASIL	61
5	AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS EM LONDRINA-PR	88
5.1	A FORMAÇÃO DE LONDRINA-PR: O CRESCIMENTO POPULACIONAL E TERRITORIAL	88
5.2	DÉCADA A DÉCADA: A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR E AS CONSEQUENTES MUDANÇAS NO ORDENAMENTO TERRITORIAL DA CIDADE.....	100
5.3	O MOMENTO PRESENTE EMBASADO NO PASSADO.....	131
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
	REFERÊNCIAS.....	140

1 INTRODUÇÃO

A produção do espaço deve ser analisada a partir de uma construção social e histórica, ou seja, ela não é estática e não se limita somente as estruturas físicas. Portanto, deve-se ter em mente a subjetividade presente no conjunto da sociedade, levando em consideração o espaço vivido, o percebido e o concebido (LEFEBVRE, 2006). Sob o domínio do sistema capitalista, esta produção atuará diretamente para satisfazer os interesses do capital, sempre em busca do maior acúmulo de riquezas.

Nesse contexto, é possível constatar que a produção social do espaço de uma cidade será palco de diversas disputas e interesses, o que terá como consequência direta uma produção desigual e excludente. O ordenamento territorial irá ocorrer a partir dos agentes capitalistas que estão sempre busca da maior rentabilidade possível, o que coloca em segundo plano o bem-estar da população. Fato que pode ser evidenciado no setor habitacional.

O Brasil acumula ao longo dos anos um grande déficit habitacional, sendo que grande parte da população de baixa renda mora em lugares inapropriados como favelas, cortiços, fundos de vale, entre outras. Bonduki (1994) enfatiza que a questão habitacional para baixa renda não é interesse direto do capital e só a partir da intervenção do poder público, se torna viável.

Portanto, o Estado possui papel fundamental para mudar esta realidade. Com essa justificativa, ao longo dos anos foram desenvolvidas políticas públicas habitacionais. Dentre as principais, podemos citar o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) que tinham como principal objetivo a erradicação do déficit habitacional do país, porém, na prática não foi o que ocorreu, pois, não houve a diminuição dos números absolutos.

Percebe-se que as ações do Estado e as legislações não são neutras e na maioria das vezes defendem os interesses das classes dominantes e produtoras do espaço, ou seja, o Estado, em suas três instâncias de poder (federal, estadual e municipal) age a favor dos interesses do sistema, viabilizando a acumulação de capital e a especulação imobiliária (CAPEL, 1974).

Se por um lado estas políticas não são efetivas para proporcionar a população brasileira o acesso a uma moradia digna e não colocam em prática a função social da propriedade, por outro, elas irão atuar de forma direta na produção espacial e social de uma cidade. Nesse sentido, as políticas públicas moldam e modificam o espaço de

acordo com as demandas de produção e circulação de cada período, c, que atuam a partir da união de diversos agentes e a implementação de conjuntos habitacionais trará consequências direta para a configuração espacial da cidade (SCHEFFER; KACHAUKJE, 2018).

Tendo em base os elementos apresentados, a presente pesquisa tem como problemática responder o seguinte questionamento: como as políticas habitacionais atuam/atuaram na produção do espaço urbano de Londrina-Pr? Para responder este questionamento o objetivo central desta investigação foi compreender como as políticas habitacionais interferem na produção e crescimento da cidade de Londrina-Pr, entre os anos de 1960 e 2022. Sendo que objetivos específicos constituíram: a) realizar um referencial teórico amparado nos pensamentos do autor Henri Lefebvre e sua forma de compreender a produção do espaço, e que também contemple a produção do espaço urbano em uma sociedade capitalista e as políticas habitacionais existentes no Brasil; b) Apreender como se consolidou a formação de Londrina-Pr e de como ocorreu a expansão do perímetro urbano; c) Analisar o processo histórico da produção habitacional de interesse social em Londrina-Pr, entre as décadas de 1960 a 2020, com enfoque na localização, fonte de recursos e número de unidades habitacionais por empreendimento; e d) Analisar os padrões encontrados a partir da regressão ao passado com o intuito de auxiliar o poder público no desenvolvimento de cidades mais acessíveis para todos.

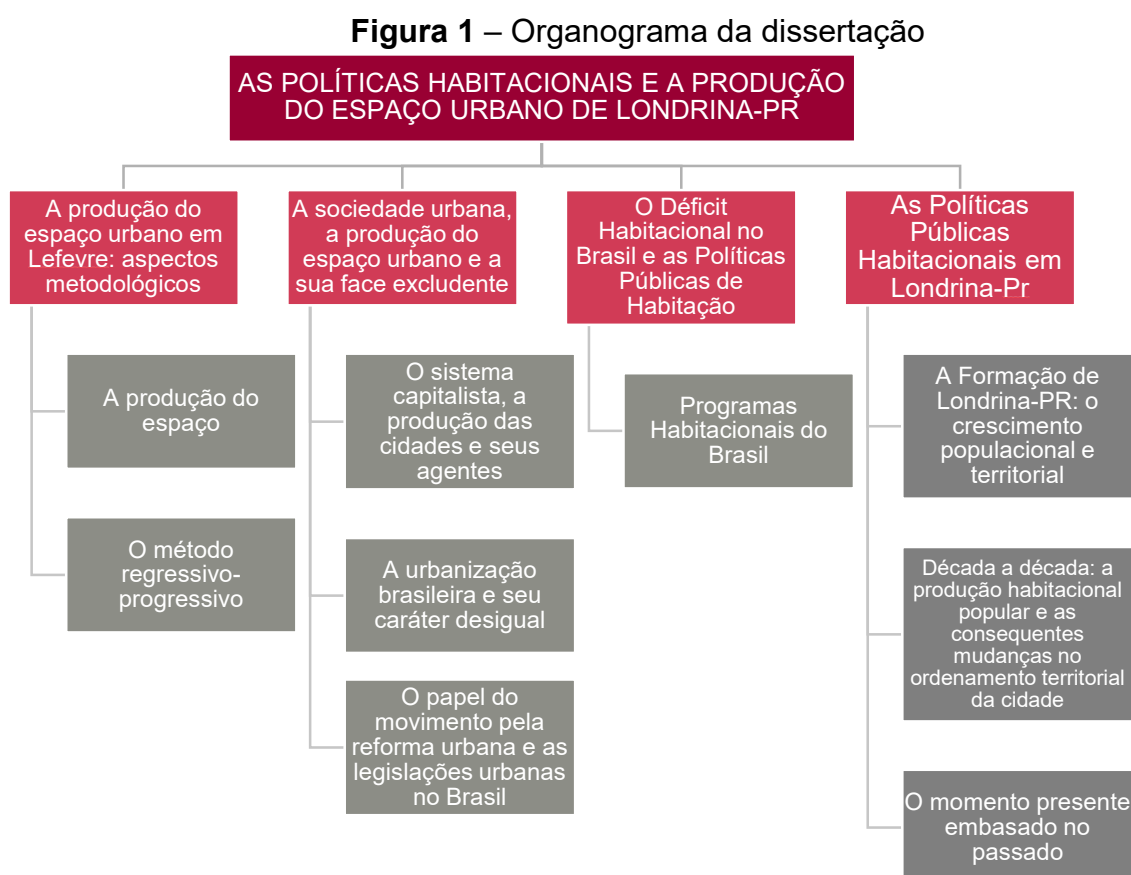
Para atingir os objetivos propostos, esta pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, pois, “[...] é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam” (MIYANO, 2010, p. 57). Além disso, o paradigma norteador foi a dialética, mais especificamente, os pensamentos de Henri Lefebvre (1976, 1978, 1991, 2001, 2002), ou seja, foi levado em consideração a relação dialética existente entre as dimensões da produção do espaço: o espaço percebido, vivido e concebido.

Para isso, utilizou-se o método desenvolvido pelo autor: o regressivo-progressivo. Ao falar sobre este método, Scheffer e Kauchukje (2018) afirmam que Lefebvre não considera que o real faça parte do presente, é a partir do movimento da regressão que será possível identificar os marcos de mudanças e aquilo que permaneceu sem modificações. Portanto, a partir de um resgate ao passado,

pretende-se pensar no futuro das cidades, e assim, espera-se poder contribuir de alguma forma para “[...] produzir um mundo mais humano (menos coisificado, como ocorre no sistema de vida social em que o capital é o demiurgo do mundo)” (MARTINS, 2016, p. 187).

O percurso metodológico utilizado para o desenvolvimento da pesquisa foi a análise documental, que pode ser definida como uma técnica que tem como finalidade o “[...] intenso e amplo exame de diversos materiais, que não foram utilizados para nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando outras interpretações ou informações complementares, sendo essa busca feita por meio de documentos” (JUNIOR, et al, 2021, p. 40). Para este caso, foram utilizadas fontes secundárias teóricas e documentais, como leis nas três esferas governamentais (federais, estaduais e municipais), como o Estatuto da Cidade e Plano Diretor Municipal de Londrina e suas leis específicas, relatórios da Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD) e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL), livros, dentre outros documentos.

Ressalta-se que a dissertação está dividida em quatro capítulos principais que serão apresentados a seguir, como pode ser visto na Figura 1 a seguir.



Fonte: Org. BERTINI, I. T.

Para fundamentar a presente pesquisa, foi realizada uma revisão bibliográfica dividida em três capítulos referente os temas que embasam a pesquisa. O primeiro capítulo denominado “A produção do espaço em Henri Lefebvre: aspectos metodológicos” foi dividido em dois subitens que tiveram como principal finalidade a discussão sobre as concepções do referido autor perante as seguintes temáticas: a produção do espaço e o método progressivo-regressivo.

O segundo capítulo “Sociedade Urbana: a produção do espaço urbano e sua face excludente” foi dividido em três subitens. Inicialmente foi realizado um embasamento acerca da produção do espaço urbano sob o sistema capitalista, os principais agentes formadores e seu caráter desigual. Na sequência, ampliando a escala, foi apresentada uma discussão sobre a urbanização brasileira e o papel do Movimento pela Reforma Urbana e as legislações que foram conquistadas ao longo dos anos após este momento de luta.

No capítulo seguinte “O déficit habitacional no Brasil e as políticas públicas” foi apresentado um dos grandes problemas presentes nas cidades brasileiras decorrente do intenso processo de urbanização e o seu caráter excludente: o déficit habitacional, concentrado principalmente nas camadas de baixa renda da população e as possíveis soluções para esta realidade: as principais políticas públicas habitacionais do Brasil e seus desdobramentos territoriais.

Por fim, o último capítulo chamado “As políticas públicas habitacionais em Londrina-Pr” foi dividido em três subitens e teve como intuito apresentar os resultados desta pesquisa. Destaca-se que este capítulo foi embasado na análise documental de leis, relatórios, notícias, livros divulgados por órgãos públicos do município, como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) e COHAB-LD.

O primeiro subitem teve como foco apresentar como aconteceu a formação da cidade de Londrina-Pr, o acelerado crescimento populacional e do aumento do perímetro urbano, o que trouxe diversos problemas para o ordenamento territorial e consequente segregação territorial. No segundo subitem foi realizado um resgate histórico por década, compreendendo o período de 1960 a 2022, sobre a produção habitacional de interesse social na cidade de Londrina-Pr. Foram coletados dados referentes: a) ao número de unidades habitacionais; b) regiões aonde os conjuntos habitacionais foram construídos; c) fontes de recursos. Com base neste levantamento foi possível identificar quais foram as regiões mais adensadas e correlacionar a localização dos conjuntos com o perímetro urbano de cada período.

Após a coleta de dados e visando uma melhor visualização dos resultados foram elaborados gráficos e tabelas a partir do Excel. Além disso, foram desenvolvidos mapas com o software QGIS a partir de bases cartográficas solicitadas e disponibilizadas pelo IPPUL, posterior a assinatura de Termo de Cessão e Responsabilidade¹. É importante esclarecer que os conjuntos habitacionais que são apresentados com os nomes dos programas (como FICAM, Terrenos próprios) e não com os nomes dos empreendimentos, não foram contemplados nos mapas devido à dificuldade em localizá-los. Também ocorreram casos em que mesmo nominado, a base não apresenta a informação referente a tal conjunto. Nesse caso, a falta do conjunto habitacional no mapa será apresentada corpo do texto.

Com o intuito de observação da realidade e enriquecer a análise, foram realizados trabalhos de campo nos conjuntos habitacionais construídos em áreas incluídas no perímetro urbano exclusivamente para a implementação de habitações de interesse social, como é o caso do Jardim São Jorge e o Residencial Novo Horizonte. Além disso, pela sua magnitude e impacto social, foi realizada a observação das estruturas do Residencial Vista Bela e também do novo conjunto habitacional Residencial Bem Viver entregue pelo PCVA em dezembro de 2022.

O terceiro subitem foi responsável por articular toda a bagagem encontrada neste resgate histórico realizada anteriormente, entrelaçando a relação existente entre as políticas habitacionais e a produção do espaço urbano da cidade de Londrina-Pr. A partir da regressão ao passado, foi possível identificar como se consolidou a relação existente entre as políticas habitacionais e a produção do espaço urbano da cidade de Londrina-Pr. Esta análise foi essencial para identificar que as ações do presente são fruto de uma produção histórica e que vem se perpetuando ao longo dos anos. Com isso, espera-se alertar e contribuir para modificar esta produção desigual que vêm se perpetuando ao longo dos anos.

¹ Anterior a disponibilização dos dados solicitados ao IPPUL, é necessário o preenchimento e assinatura do Termo de Cessão e Responsabilidade. Nele consta informações de quais dados está sendo solicitado, a justificativa para o uso dos mesmos e também assegura que o solicitante se comprometa a não reproduzir, comercializar ou ceder a terceiros e a não alterar os conteúdos originais.

2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM HENRI LEFEBVRE: ASPECTOS METODOLÓGICOS

Como dito anteriormente na introdução, a presente pesquisa será norteadada a partir dos pensamentos do Henri Lefebvre e devido a isso se faz necessário abordar neste primeiro capítulo quais são as concepções do autor em relação a produção do espaço. Espera-se que esta abordagem irá contribuir diretamente no entendimento do momento atual, regido a partir da influência histórica e impositiva do sistema capitalista, que trará consequências direta para a vida das pessoas.

É importante destacar que para construir suas análises, os pensamentos de Lefebvre têm como base o materialismo dialético e perpassam os caminhos desenvolvidos por pensadores como Karl Marx, Hegel e Nietzsche, sendo que:

O pensamento hegeliano se concentra no conceito de Estado; a reflexão marxista foco no social e na sociedade; o ideário nietzschiano volta-se à civilização e seus valores. Os três autores suscitam o debate ao seu modo, sobre as relações com o real, com a prática, para analisar a modernidade (COSTA, *et al*, 2015, p. 215).

Fica evidente que os autores possuem pensamentos distintos. Carvalho e Xavier (2013, p. s/n) acreditam que a explicação para esta questão está na possibilidade de trabalhar de forma isolada com o pensamento de cada autor, permitindo análises diferenciadas por meio de diferentes visões sem que haja uma lei absoluta. Este debate pode ser aprofundado a partir da leitura de livros escritos por Lefebvre como no “La production de l’espace” (1974) e “El reino de las sombras” (1984), nos quais o autor faz diversas reflexões citando os referidos autores. Vale mencionar que nem sempre seu posicionamento é favorável ao pensamento deles, portanto, são feitas aproximações e ponderações, que em muitos casos são superadas a partir de suas próprias análises.

A partir deste pensamento, Carlos (2019) destaca que Lefebvre irá elaborar críticas a filosofia clássica, chamada pelo autor de metafilosofia, pois, esta não leva em consideração a prática social. Para o autor, a filosofia clássica se caracteriza por um mundo ideal, já o não-filosófico - portanto, a prática social - o real. Para atuar de uma forma completa, o autor acredita que filosofia não pode excluir o não-filosófico, pois caso assim faça, entrará em contradição e em um processo de autodestruição (LEFEBVRE, 1991).

Para Lefebvre não é possível dissociar a teoria e prática, ou seja, se faz

necessário o confronto entre a filosofia e o não-filosófico, intitulado como mundo da práxis. Nesse caminho, é preciso ultrapassar as análises teóricas e encarar a realidade, com a finalidade de introduzir e confrontar ideias para que aconteça revoluções (CARLOS, 2019).

É nesta linha de pensamento que o autor irá constatar que a realidade não é estática, ou seja, está sempre em movimento, constatação na qual colocará como necessária a construção de um caminho que transita entre a teoria e a prática, pois o “[...] o conhecimento tem duplo estatuto: é uma decisão teórica que visa a prática e que a tem como ponto de partida; esta, por sua vez, tem uma existência real e uma ordem do possível” (CARLOS, 2019, p. 460).

Seguindo nesta direção, Lefebvre constata a importância do espaço em suas análises, levando em consideração as transformações constantes do sistema capitalista e com isso, se faz necessário a formação de novos conceitos para sua compreensão. Carlos (2019) complementa apontando que o sistema capitalista está sempre em busca de renovações para que o processo de acumulação continue em movimento, sendo nos momentos de crise que este encontra novas formas de sobrevivência. É neste contexto que o cotidiano e a produção do espaço e do urbano se integram intensamente ao ciclo da reprodução do capital e se subordinam a ele.

Pretende-se a seguir apresentar como Lefebvre aborda a produção do espaço. Vale destacar neste momento que o urbano será abordado com mais detalhes no segundo capítulo. Além disso, também será apresentado as premissas do método regressivo-progressivo, principal arcabouço metodológico desta pesquisa.

2.1 A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO

A propagação dos pensamentos de autores como Lefebvre pode ser considerado um dos grandes avanços ocorridos dentro da ciência geográfica, pois, o espaço passa a ser entendido como um espaço social, ou seja, como algo que não é pronto, dado pela natureza, e sim socialmente produzido, a partir do trabalho humano. É sob este viés que o estudo do espaço social se insere no materialismo histórico, o que propicia o desenvolvimento da geografia, ultrapassando os limites de uma análise simplista, como a descrição do espaço (VILLAÇA, 2011).

Carlos (2020, p. 358) destaca que Lefebvre construiu o seu pensamento sobre a teoria do espaço a partir de uma concepção materialista da história, na qual “[...] a

condição de existência dos homens determina sua consciência e que a uma certa etapa da história, o desenvolvimento das forças produtivas materiais entra em conflito com as relações de produção existente”. Assim, o autor realiza uma análise ultrapassando a arquitetura e urbanismo e coloca em evidência o conjunto da sociedade.

Constata-se que o espaço irá ser moldado a partir dos interesses e transformações do sistema capitalista, que para sobreviver irá realizar os “ajustes espaciais” necessários. O sistema capitalista busca solucionar – integral ou parcialmente – suas crises reorganizando o espaço. A finalidade principal das mudanças é que a acumulação de capital continue em movimento e, caso seja necessário, acontecerá uma nova reorganização (HARVEY, 2004).

Lefebvre destaca que a partir do momento em que o capitalismo passa a ser o sistema dominante, o fluxo de acumulação passa a acontecer a partir da produção do espaço. Este fato dará um novo significado para o espaço, pois, ele atuará diretamente na reprodução do capital com anuência do Estado. Portanto, “[...] em seu desenvolvimento, o capitalismo produziu, nessa argumentação, o espaço da mundialidade através de relações novas de reprodução e dominação” (CARLOS, 2011, p. 57)

Não é possível definir o espaço social como algo estático e passivo, muito pelo contrário, ele irá fazer parte de um processo dialético complexo, atuando como produto e produtor. Lefebvre (2006) define o espaço como um processo de produção social, reunindo o mental, o cultural, o social e o histórico, ou seja, sendo o local de se deparar com novos espaços; produção e da organização das sociedades; e da criação arquitetônica. Complementando, o autor afirma que:

[...] o espaço (social) não é uma coisa entre as coisas, um produto qualquer entre os produtos; ele engloba as coisas produzidas, ele compreende suas relações em sua coexistência e sua simultaneidade: ordem (relativa) e/ou desordem (relativa). Ele resulta de uma sequência e de um conjunto de operações, e não pode se reduzir a um simples objeto. Todavia, ele não tem nada de ficção, de uma irreabilidade ou “idealidade” comparável àquela de um signo, de uma representação, de uma ideia, de um sonho. Efeito de ações passadas, ele permite ações, as sugere ou as proíbe. Entre tais ações, umas produzem, outras consomem, ou seja, gozam os frutos da produção. O espaço social implica múltiplos conhecimentos (LEFEBVRE, 2006, p. 111).

Dessa forma, pode-se constatar que a produção do espaço não acontece a partir de uma junção de coisas simples e desconexas, muito pelo contrário, é levado em consideração a subjetividade presente na vida das pessoas que fazem parte da

sociedade (NÓBREGA, 2007).

Portanto, o espaço não se limita a construção de obras materiais (como prédios, infraestruturas etc.) mas pode ser entendido como um modo de vida (no qual deve ser levando em consideração o momento histórico da sua existência). Para compreendê-lo, se faz necessário analisar a configuração das relações e dos meios de produção que estão envolvidas neste processo (ALVES, 2019). Nesse sentido, Carlos (1994 *apud* CARLOS, 2020, p. 354) destaca que “[...] o espaço é produto, condição e obra da realização da vida humana”.

Nas palavras de Lefebvre:

O espaço social “incorpora” atos sociais, os de sujeitos ao mesmo tempo coletivos e individuais, que nascem e morrem, padecem e agem. Para eles, seu espaço se comporta, ao mesmo tempo, vital e mortalmente; eles aí se desenvolvem, se dizem e encontram os interditos; depois caem e seu espaço contém sua queda. Para e adiante do conhecimento, o espaço social funciona – com seu conceito – como analisador da sociedade (LEFEBVRE, 2006, p. 59).

Em busca desta compreensão e análise da sociedade, e conseqüentemente, da produção social do espaço, Lefebvre organiza os seus pensamentos a partir de tríades. Pois bem, mas afinal o que seria uma tríade? Ela pode ser entendida como a junção de elementos com definições diferentes que se conectam e auxiliam diretamente para o entendimento do espaço social (ALVES, 2019).

Para esta pesquisa em questão, será abordada a tríade sobre as dimensões do espaço, sendo eles: o espaço percebido (prática espacial), o espaço concebido (representações do espaço) e o espaço vivido (espaços de representação). A seguir será realizada a análise individual de cada elemento, visando um melhor entendimento didático. Porém, se faz necessário alertar que somente a partir da análise simultânea e dialética de todos os elementos em um mesmo tempo e lugar será possível a compreensão de como ocorre a produção social do espaço.

O espaço percebido, também chamado como local da prática espacial, se caracteriza pela prática do espaço na realidade da vida cotidiana. Pode-se constatar que é neste espaço aonde acontece a materialização do homem no espaço (CARVALHO, 2012). Portanto, sob o sistema capitalista, esta prática irá associar a realidade cotidiana e a realidade urbana, ou seja, o espaço percebido não se limita apenas a instancia social, ela deve levar em consideração as estruturas físicas, pois é somente a partir da junção de ambos que a prática social acontece, ou seja, a materialização do espaço, como citada anteriormente (LEFEBVRE, 2006).

Já o espaço concebido, também chamado como representações do espaço, irá se caracterizar pelas ações definidas por profissionais habilitados, com enfoque no planejamento do espaço. Inicialmente, este espaço reside no plano das ideias, pois, “[...] o espaço não pode ser percebido enquanto tal sem ter sido concebido previamente em pensamento” (SCHMID, 2012, p. 101) e posteriormente poderá se tornar real.

As representações do espaço, ou seja, o espaço concebido, aquele dos cientistas, dos planejadores, dos urbanistas, dos tecnocratas “retalhadores” e “agenciadores”, de certos artistas próximos da cientificidade, identificando o vivido e o percebido ao concebido (o que perpetua as sábias especulações sobre os Números: o número de ouro, os módulos e “canhões”). É o espaço dominante numa sociedade (um modo de produção). As concepções do espaço tenderiam (com algumas reservas sobre as quais será preciso retornar) para um sistema de signos verbais, portanto, elaborados intelectualmente (LEFEBVRE, 2006, p. 66).

Tendo o modo de produção capitalista como dominante na sociedade, o espaço concebido será aquele pensado e idealizado em busca das melhores estratégias para que o acúmulo de capital continue em movimento. Dessa forma, o concebido se caracteriza por um “[...] pensamento hierarquizado, imóvel, e também, distante do real. Advindo de saber técnico, e, ao mesmo tempo, ideológico, as representações do espaço privilegiam a ideia de produto devido à preeminência racional do valor de troca” (CARVALHO, 2012, p. 40), ou seja, está diretamente ligada as relações de poder.

Grande parte das tomadas de decisões, antes são idealizadas e depois colocadas em prática. Vale ter em mente que as decisões dos mais variados agentes não são neutras, como veremos com mais detalhe no próximo capítulo. Podemos utilizar de exemplo as Leis que gerem uma cidade, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, os Planos Diretores, o desenho da malha urbana, a extensão do perímetro urbano, o planejamento de obras e construções, entre outros.

Resta neste momento falar sobre o espaço vivido ou espaço de representação. Como o próprio nome já diz este pode ser definido como o espaço aonde as pessoas irão realmente viver. Por isso, é carregado de símbolos, sentimentos, trajetórias individuais e coletivas, vontades, imaginários, resistências, entre outros. Lefebvre (2006, p. 66) destaca que este espaço pode ser considerado dominado, no qual a imaginação sempre busca modificá-lo e apropriá-lo. Portanto, “[...] nesse espaço, mesclam-se o real, o concreto e o imaginado, pois é a dimensão

dos momentos únicos em que o espaço é produzido e nos quais se tornam concretas as abstrações e percebem-se as modificações resultantes da práxis” (CATALÃO, 2010, p. 20).

Carvalho (2012, p. 40) complementa dizendo que:

O espaço vivido aborda a dimensão concreta e abstrata, que corporifica o real e o imaginário, formando os espaços de representações, capazes de interpretar a realidade social. A experiência cotidiana (ordem próxima) está vinculada ao espaço das representações por meio da subversão de usos contextuais, materializando-se, inclusive, o resquício de clandestinidade irracional. O espaço social, então, configura-se como a expressão mais concreta do espaço vivido, quando legitimado pela soberania do homem sobre o objeto, pela sua apropriação pela corporeidade das ações humanas. (CARVALHO, 2012, p. 40)

O espaço vivido pode se caracterizar pelo espaço de resistência e de conexão entre o espaço concebido e percebido, demonstrando como estes estão conectados e dependem de uns aos outros para que a análise seja completa.

Lefebvre (2006) para explicar a importância desta tríade irá relacioná-la com a dimensão corporal: o percebido seria tudo aquilo que engloba o uso das mãos, membros, órgãos sensoriais, gestos, atividades exteriores. Já o concebido, pode ser entendido como uma mistura entre o científico e ideológico, o qual se concentra a ciência que se dedica a estudar a estrutura do corpo humano, o entendimento das funções fisiológicas de um corpo, bem como a relação com o mundo externo, as doenças e os possíveis remédios. Por fim, o vivido, possui uma grande complexidade, pois está carregado de subjetividade, de sentimentos, da cultura e dos simbolismos, ou seja, das relações imateriais e abstratas. É neste espaço que se sentirá com maior intensidade as definições do espaço concebido e percebido.

Nesse contexto, percebe-se que há uma interdependência entre os espaços e, para uma análise completa, não é possível separar os três elementos utilizados, seja relacionando-o com o corpo humano, seja no contexto da produção do espaço urbano de uma cidade. Porém, nem sempre esta relação estará pautada na igualdade, ou seja, pode ocorrer um desequilíbrio da tríade, aonde um dos espaços pode se sobressair sobre os demais. (ALVES, 2019). É necessário:

[...] compreender as relações entre essas dimensões a fim de ajudar a sociedade a entender esse processo que se faz presente no cotidiano, atingindo a vida de todos na sociedade, possibilitando, ao analisar o processo, iluminar-lhe os elementos para que a sociedade, ou grupos sociais, construa seu projeto de transformação socioespacial (ALVES, 2019, p. 562).

Fica evidente, portanto, que a análise da produção do espaço levando em consideração as dimensões do espaço percebido, concebido e vivido serão de extrema importância para a realização e compreensão da pesquisa em questão. Será necessário perpassar pelos três elementos: sejam as estruturas físicas, como as construções dos conjuntos habitacionais e as infraestruturas urbanas; os marcos legais idealizados e concretizados, como a Lei de Zoneamento, o Plano Municipal de Habitação, entre outros; e as consequências reais e subjetivas para a população em decorrência do ordenamento territorial pautado na desigualdade.

Com o enfoque nesta produção social do espaço, o próximo subitem será apresentado o Método Regressivo-Progressivo desenvolvido por Henri Lefebvre e que será utilizado como base para a construção desta pesquisa. Espera-se a partir desta regressão ao passado, encontrar elementos para modificar a relação existente entre o espaço concebido, percebido e vivido e assim, conseqüentemente, o futuro, sempre em busca de cidades mais justas e com o direito a cidade acessível a todos.

2.2 O MÉTODO REGRESSIVO-PROGRESSIVO

Na década de 1960, Henri Lefebvre desenvolveu em uma comunidade rural nos Pirineus, no sul da França, sua tese de doutorado em sociologia agrária que ficou intitulada como “O Vale do Campan: estudo da sociologia rural”. Foi neste momento que o autor aprofundou questões apresentadas em estudos anteriores sobre a sociologia histórica e assim apresentou os princípios do método analítico dialético, denominado Método Regressivo-Progressivo (SILVA, 2015). Conforme Lefebvre:

Um duplo movimento impõe-se ao conhecimento, desde que existem tempo e historicidade: *regressivo* (do virtual ao atual, do atual ao passado) e *progressivo* (do superado e do *finito* ao movimento que declara esse fim, que anuncia e faz nascer algo novo). (2002, p. 33)

Nesse contexto, “[...] a realidade camponesa ofereceu meios para a observação e análise de um determinado período histórico e o pressuposto de que coexistiam as formações de diferentes épocas” (SCHEFFER; KACHAUKJE, 2018, p. 67). A partir desta constatação, Lefebvre buscava entender a historicidade da produção do espaço e a relação existente entre campo-cidade. Destaca-se que o método dialético proposto pelo autor irá ser apresentado de forma mais detalhada e amadurecida no livro “De lo rural a lo urbano” publicado em 1978.

Para Lefebvre, a reprodução das relações e práticas sociais se baseiam no cotidiano e nas suas concepções de espaço vivido, concebido e percebido. Portanto, para o desenvolvimento do método regressivo-progressivo proposto pelo autor, é utilizado de forma investigativa e interpretativa a tríade espacial (SCHEFFER; KACHAUKJE, 2018). Nesse sentido,

Ter o cotidiano como categoria de análise significa se deter também no miúdo, no elementar, considerando na vida banal o momento do extraordinário, do possível. Para Lefebvre, as respostas de mudança estão nesses momentos, que são a grande essência de seu método. A partir do cotidiano não generalizamos o domínio do mundial no lugar, pois necessariamente estamos considerando o viver (que está no plano social) e o vivido (que está no plano pessoal) e encontrando nessas relações mútuas a identificação dos indivíduos com sua história, que é local. Por tudo isso, o cotidiano não pode ser um modelo universal, ele depende do lugar e de suas especificidades. (ORTIGOZA, p. 159)

Dessa forma, Lefebvre reconhece que a complexidade da realidade social vai se apresentar de forma horizontal (inserido no contexto de sua época) e vertical (resultado de diferentes momentos históricos), e é a partir disto irão surgir procedimentos metodológicos com o intuito de identificar e recuperar as “temporalidades desencontradas e coexistentes” (MARTINS, 1996, p.21). Tendo isto em mente, o método possui três etapas de investigação: a primeira é denominada como *descritivo*, a segunda como *analítico-regressivo* e a última etapa é o *histórico-genético*.

O momento *descritivo*, se caracteriza pela observação do objeto de estudo, mediante a descrição, que poderá ser realizada com o auxílio de diversas técnicas, como entrevistas, observação, etc. É essencial que esta análise seja realizada sob um viés crítico da vida cotidiana (ORTIGOZA, 2010).

Nesse sentido, Martins (1996, p. 21) salienta que “[...] a complexidade horizontal da vida social pode e deve ser reconhecida na descrição do visível. Cabe ao pesquisador reconstituir, a partir de um olhar teoricamente informado, a diversidade das relações sociais, identificando e descrevendo o que vê”. Vale mencionar que neste não é feita a datação e identificação do período em que cada relação social acontece.

O segundo momento, o *analítico-regressivo* irá se basear na complexidade vertical das relações sociais, sendo possível perceber que estas relações possuem datas diferentes, e assim, a finalidade é destrinchar a realidade. Será o momento de regressar ao passado e definir por meio de pesquisas minuciosas em que período

exato as transformações no espaço aconteceram. Este movimento é necessário porque muitas vivências do presente e que aparentemente são contemporâneas, tem sua origem no passado e vem se perpetuando ao longo dos anos (MARTINS, 1996).

Lefebvre (1978, p. 71) salienta que é neste momento que acontece as “Análisis de la realidad escrita. Intento de fecharla exactamente (para no contentarse com uma relación de <arcaísmos> sin fecha, sin comparación unos con otros)”. Nesse sentido, Ortizoga (2010) complementa enfatizando sobre a necessidade de levar em consideração as contradições e possibilidades encontradas.

Por fim, a última etapa do método chamada de *histórico-genético* se caracteriza pelo momento em que acontece o reencontro com o presente com toda a bagagem adquirida nas etapas anteriores. Portanto, este reencontro é mais consciente e deve ser levado em consideração a reprodução das relações de produção. Dessa forma,

[...] é possível descobrir que as contradições sociais são históricas e não se reduzem a confrontos de interesses entre diferentes categorias sociais. Ao contrário, na concepção lefebvriana de contradição, os desencontros são também desencontros de tempos e, portanto, de possibilidades. Na descoberta da gênese contraditória de relações e concepções que persistem até a descoberta de contradições não resolvidas, de alternativas não consumadas, necessidades insuficientemente atendidas, virtualidade não realizadas. Na gênese dessas contradições está de fato a gestação de virtualidades e possibilidades que ainda não se cumpriram. (MARTINS, 1996, p.22)

Além disso, Ortizoga (2010) salienta que neste momento será possível estabelecer os marcos das transformações estruturais da sociedade levando em consideração o processo como um todo. Lefebvre acreditava que o momento presente não esclarece a realidade e é por essa razão que a regressão é feita, em busca pelo ponto de mudança.

Apesar de ter sido proposto para o espaço rural, o método também pode ser aplicado para o espaço urbano, pois entender e captar a historicidade das relações sociais e produção do espaço em qualquer que seja o local é de extrema importância. Portanto, vale salientar que esta metodologia tem sido muito utilizada no contexto do espaço urbano, aonde, “ao observar o cotidiano, Lefebvre nos remete a uma reflexão bastante profunda da sociedade urbana, levando-nos ao entendimento do espaço como produto e condição das relações sociais de produção” (ORTIZOGA, 2010, p.157).

Sob essa mesma linha de pensamento, Freshe (2015) completa dizendo que

sob este viés teórico e metodológico, as características históricas do espaço urbano não vão se fundamentar apenas nos aspectos materiais, como em construções, mas levando em consideração os tempos históricos, e como estes se interligam de forma recíproca nas atividades sociais mediados pelo espaço.

Carlos (2019 destaca que a partir do método progressivo-regressivo Lefebvre irá descobrir a história da cidade, a partir do momento em que situa a sua produção-reprodução no tempo histórico, encontrando, dessa forma, o espaço. Segundo a autora:

[...] na reflexão de Lefebvre, a história da cidade se constrói como a história do espaço. É no movimento de retorno à história que ele se depara com uma ruptura: sob o capitalismo, a cidade deixa de ser obra para ser um produto do modo de produção e, nessa condição, domina a sociedade ao impor uma nova lógica a seu uso, outrora tempo social de desfrute e fruição da vida. Na reflexão de Lefebvre, a cidade se constitui ao longo de um processo histórico que a produz como obra, mas que, sob o capitalismo, se torna um produto. (2019, p. 471)

A partir do exposto acredita-se que o método proposto pelo autor será de extrema relevância para entender o histórico das relações sociais de produção do sistema capitalista e como estes atuam e modelam as políticas habitacionais, e assim compreender como estes possuem interferência direta com a produção e reprodução do espaço urbano de Londrina-Pr.

Nesse contexto, tendo em mente o tema da presente pesquisa e para que o método seja utilizado da forma mais completa possível, o próximo capítulo irá apresentar como acontece o surgimento de uma sociedade urbana, pautada nos interesses do sistema capitalista e que, a partir dos seus principais agentes, irão modificar drasticamente como ocorre a produção do espaço urbano.

3 A SOCIEDADE URBANA, A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SUA FACE EXCLUDENTE

Lefebvre (1999) irá sustentar a hipótese de que estamos em direção a urbanização completa da sociedade. Para ele, a sociedade urbana se caracteriza por uma realidade virtual, que irá se tornar real. Para o autor, o conceito de urbano aparece “[...] a um só tempo, como realidade concreta e como virtualidade” (CARLOS, 2019, p. 461).

Nesta linha de raciocínio, o autor irá apresentar uma diferença entre a

definição de cidade e de sociedade urbana, sendo que o urbano (abreviação da sociedade urbana) não pode ser definido “[...] como realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora. O urbano é o *possível*, definido por uma direção, no fim do percurso que vai em direção a ele” (LEFEBVRE, 1999, p.15).

Lefebvre acreditava que a cidade pode ser considerada a materialidade e o urbano é uma realidade social definida por relações existentes e aquelas que ainda serão produzidas. Sobarzo (2006, p. 58) faz uma aproximação com os conceitos de campo/rural, no qual o campo seria o campo prático sensível e o rural, a realidade social, o mesmo poderia ser aplicado no caso da cidade/urbano.

Para explicar como acontece este processo, Sobarzo (2006) apresenta, pautado na forma como Lefebvre define o desenvolvimento da sociedade urbana, três eras históricas: agrária, industrial e urbana. Para Lefebvre, no momento intitulado como agrário, existia uma grande separação entre o campo e cidade em decorrência da divisão do trabalho, no qual o campo era responsável pelas principais atividades econômicas. Nesta perspectiva, as cidades eram marcadas pelos hábitos e costumes da população e, portanto, o valor de uso prevalecia sob o valor de troca.

Já na era industrial, acontece a dissolução dos valores e costumes, na qual o solo se torna mercadoria. É neste momento que acontece a inversão do definido no período agrário: o valor de troca se sobressai ao valor de uso. Além disso, ocorre a ampliação da área de influência do espaço urbano, onde as cidades ampliam sua abrangência e passam a concentrar grande parte da produção. A agricultura passa a ser subordinada ao espaço urbano (SOBARZO, 2006). Assim, “[...] a sociedade constituída por esse processo que domina e absorve a produção agrícola” (LEFEBVRE, 1999, p. 15), ou seja, o:

[...] crescimento econômico, industrialização, tornados ao mesmo tempo causas e razões supremas, estendem suas consequências ao conjunto dos territórios, regiões nações, continentes. Resultado: o agrupamento tradicional próprio à vida camponesa, a saber, a aldeia, transforma-se; unidades mais vastas o absorvem ou o recobrem; ele se integra à indústria e ao consumo dos produtos dessa indústria. A concentração da população acompanha os meios de produção. O *tecido urbano* prolifera, estende-se, corrói os resíduos da vida agrária (LEFEBVRE, 1999, p. 17)

Lefebvre (1999) irá emprestar um termo da física nuclear para explicar o que ocorre nesse processo histórico de transformação: a implosão-explosão. Implosão, pois na realidade urbana acontece uma grande concentração de pessoas, atividades,

riquezas, objetos, instrumentos, etc. Por outro lado, há uma explosão, demonstrando que este mesmo espaço pode ser fragmentado devido ao surgimento de periferias, subúrbios, residências secundárias, satélites, entre outras.

Sobarzo (2006) reforça essa análise destacando que neste processo de implosão-explosão, a cidade irá absorver grande parte das demandas que antes eram concentradas no espaço agrário, e neste movimento, o agrário, passa a ser subordinado ao urbano. Se anteriormente o grande contingente de pessoas viviam nas áreas rurais, o intenso êxodo rural e consequente aumento das áreas destinadas as cidades irão mudar drasticamente esta realidade.

Após a consolidação deste período industrial, Lefebvre (1999) apresenta um período chamado de zona crítica, na qual o capitalismo irá mudar, mediante novas formas de acumulação e “[...] a industrialização, potência dominante e coativa, converte-se em realidade dominada no curso de uma crise profunda, às custas de uma enorme confusão, na qual o passado e o possível, o melhor e o pior se misturam” (1999, p. 27). Carlos (2019, p. 349) salienta que este momento pode ser considerado como uma descontinuidade na continuidade do processo histórico que irá ser anunciado a partir do momento em que ocorre a explosão-implosão da cidade, fenômeno citado anteriormente. Para a autora, esta fase crítica irá se desenvolver em diversos níveis: da arquitetura, do urbanismo e da vida cotidiana.

Além disso, Carlos (2020) destaca que para Lefebvre os anos finais da década de 1960 e a década 1970, sinalizaram uma mudança importante no processo histórico. Se em um primeiro momento, a industrialização foi imprescindível para que a urbanização ocorresse, neste momento ela perde sua centralidade e irá dar lugar para que surja uma nova realidade: a urbana. Segundo Lefebvre,

Este conceito, o urbano entra há pouco no vocabulário (ciência e prática), não designa a cidade e a vida na cidade. Ao contrário: ele nasce da explosão da cidade, com os problemas da deterioração da vida urbana. (...) O urbano? É a forma da reunião e da simultaneidade, aquela do espaço-temporal nas sociedades, forma que se afirma por todo lado no curso da história quaisquer que sejam as peripécias desta história. Desde as origens e os nascimentos das sociedades, esta forma se afirma, com os conteúdos os mais diversos. Ela se confirma, enquanto forma até na explosão que assistimos”. LEFEBVRE, 1986, p. 160 *apud* CARLOS, 2020, p. 358/359)

Esta constatação coloca em movimento o que o autor chama de sociedade urbana, na qual se desenvolve a compreensão da sociedade e do urbano, o que evidencia as necessidades de uma sociedade de classes, ultrapassando assim a análise a partir dos limites territoriais. Portanto, o urbano vai se caracterizar por um

momento de transição entre o período histórico da industrialização para uma sociedade urbana em contexto mundial (CARLOS, 2020).

Nesse processo, é de extrema valia levar em consideração os aspectos da vida cotidiana, que, sob domínio do sistema capitalista e com foco no rendimento da propriedade privada da terra, irá reproduzir espaços desconexos e segregados, que tem como consequência direta a degradação da vida cotidiana da população. “Revela-se neste processo o desenvolvimento do mundo da mercadoria que torna o próprio espaço uma mercadoria essencial à realização da acumulação sob a égide do Estado – através das políticas públicas, das intervenções no espaço da vida (CARLOS, 2020, p. 359/360)”.

A partir do exposto, é importante salientar que para que aconteça a materialização do urbano, este espaço foi e é marcado por um percurso histórico, repleto de marcas e contradições evidenciadas no espaço percebido, concebido e vivido. Esta trajetória histórica não é linear e possui escalas variáveis, desde o papel do Estado, dos agentes capitalistas e a vida cotidiana (NÓBREGA, 2007).

Pretende-se a seguir dar continuidade na análise sobre a produção do espaço urbano e das cidades sob o modo de produção capitalista, com enfoque nos principais agentes que irão a partir dos seus interesses, modificar a configuração espacial delas, contribuindo para a formação desta sociedade urbana.

3.1 O SISTEMA CAPITALISTA, A PRODUÇÃO DAS CIDADES E OS SEUS AGENTES

Segundo Sposito (2010) as primeiras cidades surgiram anterior ao desenvolvimento do sistema capitalista por meio das relações sociais, e principalmente, a partir da dominação. Fica evidente que naquele momento elas não eram consideradas comerciais, com foco no mercado, pois sua grande expressividade se dava a partir do caráter essencialmente político.

Lefebvre (2002) destaca que as cidades políticas eram povoadas por sacerdotes, guerreiros, príncipes, chefes, militares, administradores e, para o autor, era essencial que houvesse documentos escritos e que existisse relações de poder e dominação. Vale destacar que estas cidades eram extensas, com atividades voltadas para a produção agrícola e a propriedade do solo pertencia ao monarca.

O marco da mudança na estrutura das cidades pode ser considerado o desenvolvimento do sistema capitalista. É neste momento que o processo de

urbanização e crescimento das cidades tomam uma nova proporção, ou seja, “A cidade nunca fora um espaço tão importante, e nem a urbanização um processo tão expressivo e extenso a nível mundial, como a partir do capitalismo” (SPOSITO, 2010, p.29). Como citado anteriormente, Lefebvre (2011) enfatiza que o processo de industrialização coloca a cidade em outro patamar e a revolução urbana acontece:

Quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a Cidade já tem uma poderosa realidade. Após o quase desaparecimento das cidades arcaicas, na Europa ocidental, no decorrer da decomposição da romanidade, a Cidade retomou seu desenvolvimento. Os mercadores mais ou menos errantes elegeram para outro centro de suas atividades aquilo que substituiu os antigos núcleos urbanos (LEFEBVRE, 2011, p. 12).

Com o advento da industrialização, Maricato (2015) acrescenta que a partir do século XXI o mundo se torna predominantemente urbano e assim as cidades passam a concentrar grande parte da população mundial, o que trouxe consequência direta na configuração das mesmas e nas características das sociedades e para a humanidade. As cidades passam a ser definidas a partir dos interesses do sistema dominante, com foco na acumulação de capital.

A teoria de Lefebvre de que a modernidade iria se anunciar no momento em que a produção do espaço passasse a acontecer sob domínio do sistema capitalista, aonde a cidade passa a ser considerada uma mercadoria, se torna cada vez mais uma realidade no século XXI (CARLOS, 2020). Nesse sentido, Alves (2019) complementa destacando que a venda do espaço como mercadoria é uma realidade corriqueira, principalmente nas metrópoles, inclusive e especialmente nos momentos de crise.

Nesse contexto, o solo urbano pode ser considerado palco de disputas dos mais diversos interesses e essas disputas, que tem como principal fundamento a propriedade privada “[...] a qual — por isso e só por isso — proporciona renda e, em consequência, é assemelhada ao capital” (SINGER, 1979, p. 77). Devido a esta realidade, a organização do espaço urbano acontece por meio da união de diferentes usos da terra, como áreas comerciais, residenciais, industriais, de lazer, dentre outros. Vale destacar que este espaço aparentemente articulado também é fragmentado, pois nem todas as áreas possuem as mesmas infraestruturas e investimentos que outras (CORREA, 1989).

Lefebvre (2006, p. 112) apresenta a cidade como um “[...] espaço formado [moldado], modelado, ocupado por atividades sociais ao longo do tempo” e defende

que este espaço não deve ser considerado como apenas obra e sim, como produto, pois é resultado de ações e gestos que podem se repetir ao longo da história.

Correa (1989, p. 8) salienta que o espaço urbano deve ser considerado como um reflexo da sociedade, ou seja, “[...] é um reflexo tanto de ações que se realizam no presente como também daquelas que se realizaram no passado e que deixaram suas marcas impressas nas formas espaciais do presente”. Nessa linha de raciocínio, constata-se que o desenvolvimento das cidades e a produção deste espaço se deu a partir de um processo histórico ou seja,

A cidade de hoje, é o resultado cumulativo de todas as outras cidades de antes, transformadas, destruídas, reconstruídas, enfim produzidas pelas transformações sociais ocorridas através dos tempos, engendradas pelas relações que promovem estas transformações. (SPOSITO, 2010, p.11)

Assim, o espaço urbano capitalista é definido por meio de um percurso histórico, que foi e continua sendo moldado ao longo dos anos por meio das ações de agentes produtores do espaço (CORREA, 1989). Nessa perspectiva, será importante realizar uma análise dos principais agentes capitalistas que a partir dos seus interesses de acumulação, atuam transformando, muitas vezes de forma contraditória e conflituosa, o espaço (RODRIGUES, 2008).

Vale destacar que as ações destes agentes são reguladas por meio de marcos legais que vão sendo modificados ao longo dos anos e de acordo com os interesses do período. Capel (1974, p. 19) enfatiza que estes marcos não são neutros e na maioria das vezes defendem os interesses das classes dominantes. Sob o mesmo ponto de vista, Correa (1989) acrescenta que as ações de cada um desses agentes são reflexos direto dos seus interesses.

Capel (1974) irá apresentar no texto “Agentes y estrategias em la producción del espacio urbano español” quatro agentes modeladores do espaço urbano: proprietários dos meios de produção, proprietários do solo, promotores imobiliários, construtoras e por fim o Estado. O autor enfatiza que os interesses da população não são considerados prioridade nestes processos. Sob a mesma linha de raciocínio, Correa (1989), irá apresentar em seu livro “O Espaço Urbano”, os quatro agentes já citados por Capel (1974) e acrescenta um novo agente: os grupos sociais dos excluídos, que será considerado nesta análise.

Também é importante mencionar que em 2017 Correa realiza uma atualização sobre a temática com a publicação do capítulo: “Sobre agentes sociais,

escala e produção do espaço: um texto para discussão” no livro “A Produção do Espaço Urbano – agentes e processos, escalas e desafios”. Nesse contexto, o autor destaca que apesar da extrema importância em nomear os principais produtores do espaço urbano em uma sociedade capitalista, deve-se levar em consideração que os agentes que serão mencionados a seguir não são estáticos e os seus interesses podem mudar de acordo com a necessidade imposta pelo sistema de acumulação e sua escala de atuação. Podemos utilizar como exemplo a terra urbana, que é de interesse de diversos agentes e não somente dos proprietários fundiários, uma vez que, “[...] práticas espaciais como a esterilização da terra, fragmentação e remembramento, assim como loteamentos descontínuos na periferia, podem ser comuns a diferentes agentes sociais. O espaço produzido refletirá essas estratégias e práticas sociais” (CORREA, 2017, p.45).

Portanto, considera-se de extrema importância que o pesquisador conheça os interesses primários por trás das atitudes dos agentes e também é necessário estar sempre em processo de atualização, entendendo e interpretando as mudanças que ocorrem durante o percurso do tempo, que poderá ter influência direta na ação destes agentes.

Dando continuidade, espera-se a seguir apresentar as principais ideias sobre os agentes citados anteriormente. Nesse sentido, Capel (1974, p. 24) destaca que os proprietários dos meios de produção necessitam de terrenos grandes e com baixo custo para realizarem suas atividades. Dessa forma, o mecanismo da especulação imobiliária não é interessante para estes agentes, o que pode gerar conflito direto com os proprietários fundiários. Normalmente as soluções para estes conflitos acontecem em favor dos proprietários dos meios de produção, por meio de “[...] pressões junto ao Estado para realizar desapropriações de terras, instalação de infra-estrutura necessária às suas necessidades e para a criação de facilidades com a construção de casas baratas para a força de trabalho” (CORREA, 1989, p. 14). Destaca-se que estas grandes empresas têm um papel decisivo no ordenamento territorial de uma cidade capitalista, e, portanto, atuam modelando-as de acordo com seus interesses e irão interferir diretamente na localização dos demais usos da terra (CAPEL, 1974; CORREA, 1989).

Com o mecanismo oposto, os proprietários fundiários estão sempre em busca da maior renda da terra e atuam diretamente na expansão das cidades devido ao interesse na conversão de terra rural para a urbana, já que “[...] para los propietarios

del suelo el objetivo es bien claro: se trata de extender al máximo el espacio urbanizado para realizar las plusvalías de conversión del suelo rústico en urbano” (CAPEL, 1974, p. 36). Este movimento acontece, pois, a terra urbana é mais valorizada, e, portanto, tem uma rentabilidade maior do que a rural.

O aumento do perímetro urbano pode contribuir para o surgimento de grandes vazios urbanos, colocando em movimento uma espera especulativa e tem como consequência o aumento do valor da terra, o que irá limitar a uma grande parte da população brasileira de adquirir uma fração de solo urbano, como é o caso da moradia. As estratégias dos produtores fundiários são perversas: para benefício próprio, estes podem pressionar o Estado e interferir diretamente no Plano Diretor Municipal², especialmente nas leis de uso e ocupação do solo e no zoneamento urbano (CORREA, 1989).

Além disso, os terrenos bem localizados ou aqueles periféricos com amenidades são destinados a uma urbanização de *status*, e em muitos casos estes agentes se tornam produtores imobiliários mediante a construção de casas de luxos, condomínios fechados, etc. Portanto, é importante esclarecer que existem movimentos de uma parcela de alto poder aquisitivo que escolhem áreas distantes dos centros urbanos para viver. Porém, é preciso enfatizar que existe um poder de escolha, ou seja, o fato dessas pessoas escolherem morar em áreas distantes não impedem o direito de viver a cidade. Já aqueles periféricos sem amenidades são destinados a urbanização popular e tem como foco a população com baixo poder aquisitivo. Nesses locais são construídos conjuntos habitacionais com a mínima infraestrutura possível financiados pelo Estado ou via a autoconstrução, colocando em movimento a segregação socioespacial, pois esta parcela da população não tem poder de escolha e são destinados a estas localidades independente de suas vontades individuais, é o lugar disponível para o poder aquisitivo dos mesmos. Nas palavras de Correa:

Criam-se loteamentos populares na periferia urbana: enchentes, mosquitos, valas negras, crimes, esquadrão da morte, horas e horas perdidas em precários transportes coletivos, eis alguns dos aspectos do cotidiano desta periferia urbana, fruto de uma ação espacialmente diferenciada dos proprietários fundiários (CORREA, 1989, p. 19).

² O Plano Diretor Municipal pode ser considerado um dos principais instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, aonde, “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001).

É interessante constatar que os exemplos apresentados pelos autores sobre as ações dos proprietários fundiários vão de encontro com a realidade das cidades brasileiras, aonde, grande parte dos conjuntos habitacionais para a população com menor poder aquisitivo estão nas áreas periféricas, distantes do direito a cidade. Fato este que vem de encontro com o objeto de investigação da presente pesquisa, aonde, espera-se entender com mais profundidade como estes atuam diretamente na expansão do perímetro urbano de Londrina-Pr.

O terceiro agente apresentado pelos autores são os promotores imobiliários e as construtoras. Correa (1989) aponta que a construção física da cidade (moradias, infraestruturas urbanas, indústrias, etc) acontece a partir da ação integral ou parcial destes agentes por meio das seguintes operações: incorporação; financiamento; estudo técnico; construção ou produção física do imóvel; e comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro. Vale mencionar que um único agente pode ser responsável por todas estas etapas ou então, diversos agentes com focos específicos. Conforme Correa:

[...] do ponto de vista da gênese do promotor imobiliário verificam-se enormes diferenças entre eles. Há desde o proprietário fundiário que se transformou em construtor e incorporador, ao comerciante próspero que diversifica suas atividades criando uma incorporadora, passando pela empresa industrial, que em momentos de crise ou ampliação de seus negócios cria uma subsidiária ligada à promoção imobiliária. Grandes bancos e o Estado atuam também como promotores imobiliários. (1989, p. 20/21)

Para Capel (1974, p. 38), quando se pensa na produção de moradias sob o domínio do sistema capitalista, é preciso atentar-se que apesar do déficit habitacional ser expressivo, estes agentes se aproveitam dessas situações para atingir seus objetivos e aferir lucro, porém, grande parte das construções não são destinadas a população que realmente necessita devido à sua baixa renda financeira. Portanto, o foco principal destes promotores é a construção de moradias para pessoas com alto poder aquisitivo, mesmo com a possibilidade desse mercado ficar saturado e que muitas casas fiquem vazias, como alerta Capel:

La existencia de una demanda solvente saturada y de una demanda nosolvente insatisfecha explica el interés del capital en obtener ayudas estatales que hagan rentable la producción de viviendas y que permitan, en particular, rentabilizar esta última fracción de la demanda. Estas ayudas se intentan conseguir en forma de créditos a la demanda, facilidades legales para la expropiación del suelo y facilidades financieras para la construcción (1974, p.41)

Correa (1989, p. 21) ressalta que a falta de interesse dos promotores imobiliários em realizarem obras para a construção de habitações populares acontece, pois, as moradias para pessoas com baixo poder aquisitivo não geram lucros expressivos salvo sob condições de interferência do Estado mediante a disponibilização de crédito em condições diferenciadas. Além disso, o autor destaca que os promotores imobiliários atuam de forma desigual, o que irá criar e reforçar “[...] a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista. E, na medida em que outros setores do espaço produzem conjuntos habitacionais populares, a segregação é ratificada” (CORREA, 1989, p. 24).

É possível apresentar um exemplo real sobre estas ações ao analisarmos a quantidade de moradias que foram construídas por meio de políticas públicas habitacionais no Brasil, por uma conta de matemática básica, o déficit habitacional brasileiro deveria ter diminuído, porém, mesmo com a intervenção estatal, não é o que acontece, pois, grande parte das moradias não são destinadas para a população de menor poder aquisitivo. Fato este que será abordado com maior profundidade no Capítulo 4.

Capel (1974, p. 46) conclui que a construção de moradias e expansão do espaço urbano se dá sob a lógica da reprodução e exigências do sistema capitalista e acrescenta que “Lo fundamental es, pues, la estrategia del capital en cada momento y no las necesidades reales del país, en el que, como hemos visto, existe un déficit importante de viviendas para el proletariado urbano”. Fato que se assemelha muito com a realidade das cidades brasileiras, como é o caso de Londrina-Pr.

Tendo em vista os pontos apresentados e a falta de interesse dos agentes já citados em pensar na parcela da população que mais necessita e do descaso do Estado, é preciso falar dos grupos sociais excluídos, que, apesar de não ser mencionado por Capel (1974) que tem como base a realidade espanhola, exercem grande papel na produção do espaço urbano nas cidades brasileiras devido à grande desigualdade social e falta de acesso a infraestruturas básicas por grande parcela da população.

Pela dificuldade de acesso a uma vida digna e com o direito a cidade reprimido, esta população, busca a partir de meios próprios, modelar o espaço em busca do mínimo para se poder viver. Para isso, constroem favelas em locais inadequados e de risco que são “descartados” por outros agentes, ocupam terrenos públicos ou privados ociosos, enfim, buscam o direito de existir na cidade. Suas ações

podem ser consideradas como uma estratégia de resistência e sobrevivência (CORREA, 1989, p.30).

De acordo com estudo realizado pelo IBGE (2019) o número de pessoas vivendo em situações precárias, intituladas como Aglomerados Subnormais só aumentam no Brasil. A Tabela 1 a seguir apresenta estes dados. Em 2010, eram 323 municípios com aglomerados subnormais, em 2019 passou a ser 734. O total de aglomerados subnormais eram 6.329 em 2010 e este número dobrou, chegando em 2019 a 13.151. Já a quantidade de domicílios ocupados eram 3.224.529 em 2010, e em 2019, este número passa para 5.127.747 domicílios.

Tabela 1 - Números de Aglomerados Subnormais no Brasil em 2010 e 2019

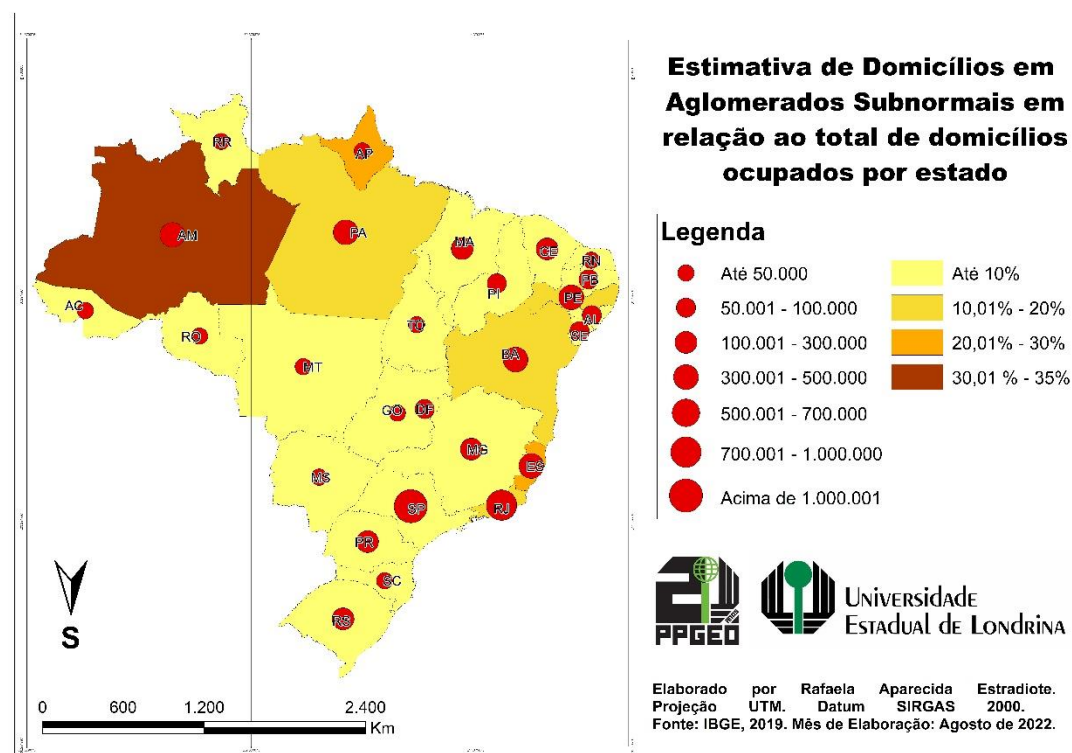
	2010 ¹	2019
Municípios com aglomerados subnormais	323	734
Número total de aglomerados subnormais	6.329	13.151
Quantidade de domicílios ocupados em aglomerados subnormais	3.224.529	5.127.747 ²

Fonte: ¹Censo Demográfico 2010; ²Estimativa de domicílios ocupados realizada para a operação do Censo Demográfico 2020 conforme descrito em nota metodológica da Malha Territorial 2019 para enfrentamento da pandemia por COVID *apud* IBGE, 2019.

Na Figura 2 é possível analisar a distribuição geográfica dos aglomerados subnormais. É preocupante destacar que em todos as unidades de federação são encontrados dados de pessoas vivendo em situações precárias. Os estados com maiores índices são: Amazonas (34,59%), Espírito Santo (26,10%) e Amapá (21,58%). Destaca-se que o estado do Paraná, possui um índice de 3,57%. Porém, em números absolutos, os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro apresentam os maiores dados, com respectivamente, 529.921 e 453.571 domicílios (IBGE, 2019).

Os dados apresentados demonstram que os grupos sociais excluídos continuam atuando diretamente na produção do espaço urbano das cidades brasileiras e também “expressa a precarização da vida de uma parcela da população nacional, que convive no seu cotidiano com a “vulnerabilização”, engendrando uma crise social e ambiental” (ANTONELLO, p. 282).

Figura 2 - Estimativa de Domicílios em Aglomerados Subnormais em relação ao total de domicílios ocupados por estado



Fonte: IBGE, 2020 *apud* ANTONELLO, 2022, p. 281.

Por fim, o último agente que será apresentado é o Estado. Apesar de aparecer “oficialmente” neste momento, este já foi mencionado em todos os agentes citados anteriormente e assim percebe-se a sua importância perante a produção do espaço urbano, pois, é ele quem irá regular o uso deste solo. Correa (1989, p. 26) afirma que o Estado cria as “[...] condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações” e a partir disto atua em direção ao desenvolvimento de cidades segregadas e desiguais. Capel (1974) afirma que o Estado tem papel decisivo ao atuar como intermediador dos conflitos existentes entre os demais agentes e regulando o sistema em caso de pressões populares e movimentos reivindicativos.

Apesar de ser papel deste agente atender as demandas que não são supridas pelo interesse direto da iniciativa privada, como é o caso da moradia para pessoas de baixo poder aquisitivo, até nestes casos, por mais que na teoria as políticas públicas demonstrem a intenção em acabar com o déficit habitacional e outros problemas presente nas cidades brasileiras, na prática demonstra que aparentemente não há a

intenção de superar a segregação territorial e na maioria das situações, continuam sendo guiadas pelos interesses das classes dominantes.

É importante estar atento de que, diferente dos demais agentes, o Estado deveria ser o responsável em garantir para a população os direitos previstos em Lei, como a função social da propriedade, o direito a educação, moradia, enfim, o direito a cidade a todos os cidadãos. Porém, na prática não é o que acontece. Carlos acrescenta dizendo que:

A produção do espaço, pela sociedade e sob a égide do Estado, ganha um caráter estratégico. Isto é, o Estado regulador impõe as relações de produção sob a forma de dominação do espaço, imbricando espaços dominados/dominantes para assegurar a reprodução da sociedade enquanto reprodução continuada do capital e de seu poder. (2020, p. 363)

A partir do exposto, fica evidente que a cidade é considerada uma mercadoria e assim, este espaço será um reflexo das necessidades de acumulação do capital, o que irá produzir cidades desiguais, tendo como consequência direta uma cotidianidade carregada de uma “[...] exploração refinada e de uma passividade cuidadosamente controlada” (LEFEBVRE, 2002, p.129).

Nesse contexto, Carlos (2020, p. 351) destaca que “[...] a reprodução da cidade hoje sob um novo momento da acumulação – financeira – atualiza a alienação do mundo através do afastamento do sujeito produtor de sua obra - a cidade - vivida como estranhamento”. Fato este que pode ser constatado a partir da análise do processo de urbanização brasileira, que será o tema do subitem a seguir.

3.2 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O SEU CARÁTER DESIGUAL

Por muito tempo, o Brasil viveu no período definido por Lefebvre como era agrário (SOBARZO, 2006). Pois, segundo Santos (2013), inicialmente a “cidade” era apenas uma demonstração de poder, ou seja, uma forma indireta dos fazendeiros demonstrarem quem tem maior condições e influência perante os demais. No período de colonização, a partir do século XVIII, foi possível perceber uma movimentação diferente, pois, “[...] a casa da cidade torna-se a residência mais importante do fazendeiro ou do senhor do engenho, que só vai à sua propriedade rural no momento do corte e da moenda da cana” (BASTIDE, 1978, p. 56 *apud* SANTOS, 2013, p. 21).

Maricato (2015) destaca que até o fim do século XVIII, o território brasileiro

possuía aproximadamente 3 milhões de habitantes, sendo que somente 5,7% residiam em áreas urbanas. Mesmo que o processo de urbanização acontecia de forma muito tímida, os interesses dos agentes transformadores do espaço da época já eram bem delimitados e com caráter excludente:

A administração urbana era da competência do poder local. As Câmaras Municipais eram controladas principalmente pelos proprietários rurais que ocupavam os cargos de vereador. Tinham direito a voto os “homens bons”, o que significava: de cor branca, proprietários de escravos e de terra residentes na cidade, de religião católica e que não se dedicassem a nenhum ofício manual – considerado desprezível. (MARICATO, 2015, p.10)

Além disso, Maricato (2015) enfatiza sobre a falta de ordenamento territorial, pois não havia normas urbanísticas para serem seguidas, o que teve consequência uma falta de organização, com obras feitas ao “acaso”. Para mudar esta realidade, entre 1750 e 1777 foi definida uma política de urbanização, incentivando a criação de novas vilas com as mesmas regras utilizadas em Portugal, sendo “[...] essa nova legislação recomendava um sistema viário em que ruas e praças deveriam se organizar em forma de xadrez, instituindo também normas para os lotes, quadras e fachadas, que não deviam mais apresentar treliças (muxarabiê)” (MARICATO, 2015, p. 14). Ressalta-se que grande parte destas obras foram feitas a partir de mão de obra escrava e os libertos que estavam ociosos.

Seguindo nesta linha histórica, Santos (2013, p. 21/22), demonstra que ainda havia muito a se percorrer, pois “[...] foi necessário ainda mais um século para que a urbanização atingisse sua maturidade, no século XIX, e ainda mais um século para adquirir as características com as quais a conhecemos hoje” (SANTOS, 2013, p. 21/22). Maricato (2015) salienta que o século XIX foi um momento de grandes mudanças que teriam como consequência direta para que ocorresse a intensificação do processo de urbanização do país. Desse período, é importante mencionar dois acontecimentos importantes como a Lei de Terras (1850) e a Abolição da Escravatura (1888).

Se antes o acesso à terra se dava a partir da concessão ou da simples ocupação, com a promulgação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, esta realidade iria se modificar, pois, sua principal finalidade era dar os contornos legais para que ocorresse a transformação da terra em mercadoria, ou seja, a instituição da propriedade privada (PLATA, 2001, p.14). A partir disto, “O Estado esperava, com a Lei de Terras, criar condições para que a terra fosse acessível

apenas àqueles com recursos financeiros” (MARTINS, 1998 apud GONÇALVES, 2002, p.13). Fato este que teve consequência direta no processo de urbanização do Brasil. Segundo Maricato:

A promulgação da Lei de Terras, teve, contudo, maior impacto sobre a ordenação das ruas e casarios nos núcleos urbanos, já que ela distingue, pela primeira vez na história do país, o que é solo público e o que é solo privado. Exige-se uma demarcação mais precisa dos espaços que são propriedade privada: a dimensão e demarcação dos lotes é mais bem definida. Exige-se também a fixação mais rigorosa dos limites entre o espaço público e o privado – o alinhamento das fachadas, das calçadas e das ruas passa a obedecer a um traçado mais preciso. (2015, p. 23)

Aliado a Lei de Terras, é importante falar sobre a Abolição da Escravidão que aconteceu em 1888. Antes, é preciso ter em mente que a vida cotidiana do escravo tinha diversas funções consideradas essenciais para o funcionamento das cidades durante o período colonial, como por exemplo: a eliminação de dejetos (fezes e lixo), abastecimento de água e lenha das casas, transporte de pessoas e mercadorias, construção de edifícios e outras obras, entrega de recados, entre outras. Fica claro que o papel do trabalho escravo ultrapassava a relação com as grandes fazendas, uma vez que “As cidades também eram movidas por esse tipo de trabalho. Sua importância vai além disso: o escravo constituía também uma espécie de ‘capital’. Portanto, até esse momento, o escravo poderia ser considerado como uma moeda de troca, uma “mercadoria” (MARICATO, 2015, p. 17/18).

Somente a partir de 1850, quando acontece a proibição do tráfico de escravos africanos por lei, esta realidade começa a ser modificada. É importante compreender que a proximidade desta proibição e da Lei de Terras não é simples coincidência, pois a partir destas mudanças, “[...] os escravos são substituídos pela terra, como condição para o exercício do poder e controle da produção” (MARICATO, 2015, p. 19).

Aos poucos, vão sendo definidos com mais ênfase os papéis exercidos por cada um: aqueles com alto poder aquisitivo terão acesso à terra, e o restante da população terá que vender sua mão de obra para conseguirem seu sustento. Fica evidente a forma como esta produção vai sendo delineada, pois, sem os escravos, o capital irá encontrar novas formas de colocar em movimento a sua acumulação, acentuando cada vez mais as desigualdades sociais que continuariam fazendo parte da realidade das cidades.

Rolnik (2007) destaca que a partir do momento que a demonstração de poder passa a acontecer por meio do acesso à terra e não mais por escravos, houve uma

mudança radical no processo de construção das cidades. Como apresenta Maricato (2015, p. 19):

Se o crescente preço dos escravos devido à proibição do tráfico em 1850 e à Lei de Ventre Livre em 1871, acarretou mudanças progressivas no sentido de romper com a dependência do trabalho servil, foram as reformas urbanas do final do século XIX e começo do século XX, entretanto, que definiram mais fortemente a nova face da cidade republicana ou da sociedade sem escravo. Nela, a massa trabalhadora pobre e em especial os negros desempregados serão 'varridos para debaixo do tapete', ou seja, serão expulsos das áreas centrais [...].

Se os séculos XVIII e XIX apresentaram algumas mudanças demonstrando que o caminho a trilhar seria em direção ao processo de urbanização e crescimento das cidades, é somente no século XX, que esta realidade irá mudar drasticamente, pois é neste momento que acontece em quase sua totalidade, a transição do local de moradia de grande parte da população brasileira, do campo, para as cidades. Assim, havia uma grande expectativa de como este processo seria essencial para o desenvolvimento e modernização do país.

Dentre as grandes mudanças ocorridas, foi o início, mesmo que tardio em relação a outros países, do processo de industrialização, ou, como define Lefebvre, da era industrial (SOBARZO, 2006). Esta realidade teve como consequência direta a regulamentação do trabalho urbano, na década de 1930, o que levou a um grande contingente de pessoas saindo do campo em direção a cidades em busca de melhor qualidade de vida.

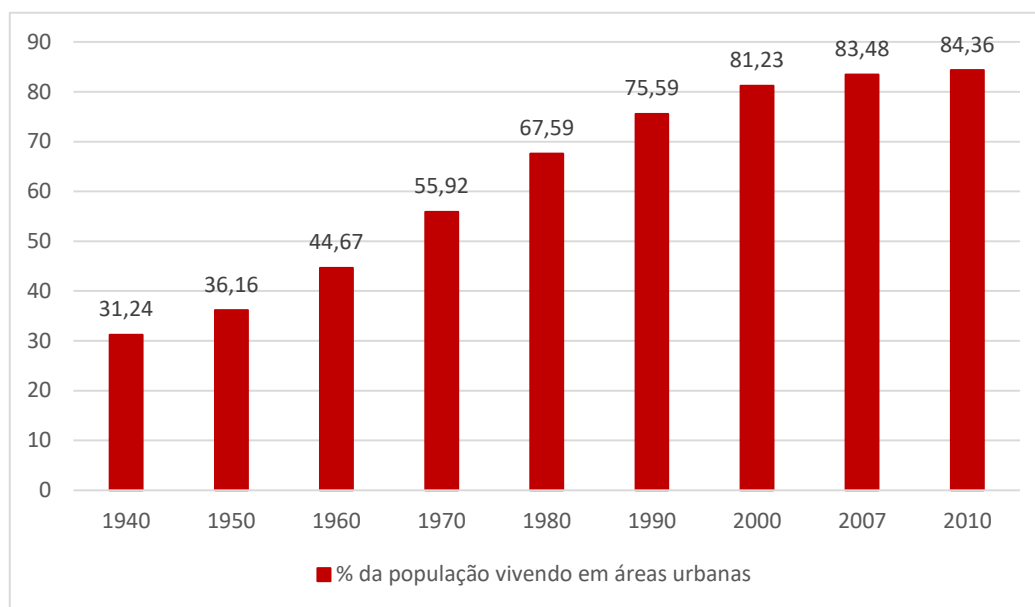
Além disso, Santos (2013) enfatiza que após o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945 houve um grande crescimento demográfico, principalmente nas áreas urbanas, em decorrência de uma alta taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida, fato que pode ser explicado pela melhoria nos padrões de vida da população e pela própria urbanização. Portanto,

Se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século XIX e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse, passando a 31,24%. A população concentrada em cidades passa de 4,552 milhões de pessoas em 1920 para 6 208 699 em 1940. (VILLELA; SUZIGAN, 1973, p. 1999 *apud* SANTOS, 2013, p. 25)

Se este movimento já foi bem expressivo entre 1920 e 1940 como citado anteriormente, a continuação deste processo pode ser vista nos dados do Gráfico 1 que demonstram que o processo de urbanização se intensificou nas décadas

seguintes. Em 1970, este percentual já ultrapassa os 50%, atingindo 55,92%, ou seja, demonstra que em aproximadamente 30 anos, mais da metade da população brasileira já vivia nas cidades e, no ano de 2010, este percentual já é de 84,36%.

Gráfico 1 - Evolução da População Urbana no Brasil (1940-2010)



Fonte: IBGE, 2022.

Segundo Santos (2013), o desenvolvimento³ do meio técnico-científico-informacional propiciou mudanças significativas no território brasileiro, pois a partir dele, o território ultrapassa o desenvolvimento mecanizado e passa a ser reproduzido a partir da ciência, técnica e informação, imprescindíveis para às produções hegemônicas capitalistas. Devido a isso, se fez necessário a integração (em alguns pontos) do território com mais fluidez e o que demandou mais pessoas vivendo e trabalhando nas cidades.

Assim, se inicia um processo de ocupação em outras áreas do país como nas regiões Centro-Oeste e Norte, sendo que “[...] o processo de urbanização se desloca regionalmente seguindo as trilhas migratórias orientadas especialmente pela exploração de minérios, de madeira e de gado” (MARICATO, 2015, p. 52). Além disso, também se estabelece uma nova relação com o consumo, o que irá contribuir

³ Para chegar até o meio técnico-científico-informacional, Milton Santos (2008) ao analisar as transformações do espaço a definiu em três períodos: o meio natural, momento no qual o homem vivia regido pelo ciclo da natureza, sem grandes modificações no espaço; o meio técnico, definido pelo período em que acontece a transformação do espaço natural com a utilização de tecnologias no processo produtivo; e por fim, o meio técnico-científico-informacional, que representa o atual momento em que a sociedade se encontra.

diretamente para:

[...] ampliar a escala da urbanização e para aumentar a importância dos centros urbanos, fortalecendo-os, tanto do ponto de vista demográfico como do ponto de vista econômico, enquanto a divisão do trabalho se torna mais complexa. É assim que vamos ter no Brasil um número crescente de cidades com mais de 100 mil habitantes, o novo limiar da cidade média. Há três ou quatro décadas, as cidades médias eram as que tinham cerca de 20 mil habitantes. (SANTOS, 2013, p. 55)

Apesar de todas estas mudanças e a expectativa de que o século XX traria melhoras na qualidade de vida da população devido as novas características do espaço urbano, Maricato (2003, p. 151) avalia que este “novo” universo “[...] não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei”. Assim, se perpetua por meio da história de uma urbanização excludente com que as desigualdades e a segregação tenderiam somente a se acentuarem no território nacional.

Dessa forma, fica evidente que o Brasil do terceiro milênio possui grande parte do território ocupado “[...] pelo vasto campo da pobreza e de uma urbanização incompleta que a utopia da modernidade não atingiu”, fato que pode ser constatado tanto nas grandes cidades e nas médias que foram palco da modernização seletiva que assolou o território brasileiro. (ROLNIK, 2003, p. 13). Considera-se este processo como uma modernização conservadora, na qual de um lado houve o avanço na industrialização, mudanças nos padrões de consumo e do outro, o avanço da pobreza, da informalidade e da violência (MARICATO, 2005).

Nessa perspectiva,

[...] A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da Abolição e da República Velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já há vi a chegado. Então, era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos. (SANTOS, 1986, p. 60)

Assim, todo o sonho da população, foi caindo por terra, pois, segundo Rolnik (2006) esta migração e crescimento urbano acelerado aconteceu a partir de um modelo de desenvolvimento urbano que excluiu as camadas com menor poder aquisitivo das infraestruturas básicas e do direito a vivenciar a cidade. Com isso, a realidade dos espaços urbanos brasileiros no final do século XX não era nada

agradável, havia diversos problemas ambientais e sociais como: a poluição da água e do ar, enchentes, violência, mobilidade urbana, famílias desamparadas, emprego, habitação, saneamento básico, esgoto, dentre outros (MARICATO, 2003). Complementando, Santos (2013) salienta que mesmo que com diferenças de níveis, todas as cidades brasileiras precisam lidar com problemas similares.

Portanto, fica evidente que a parcela da população - com alto poder aquisitivo - terá acesso com maior facilidade a saúde, a terra, a educação, as infraestruturas urbanas básicas, a moradia, entre outros. Villaça (2011) destaca que a sociedade brasileira não poderá ser compreendida sem que seja levado em consideração a grande desigualdade econômica que existe entre a população, uma vez que um dos maiores problemas da realidade brasileira é a concentração de renda, o que tem como consequência direta a desigualdade e a pobreza.

Nessa linha de raciocínio, Rodrigues (2007, p. 75) enfatiza que esta desigualdade é produto do sistema capitalista e “[...] expressa a impossibilidade da maioria dos trabalhadores em apropriar-se de condições adequadas de sobrevivência. É visível, até para os olhares desatentos, a “oposição” entre áreas ricas e áreas pobres”). Como consequência, se instaura um processo de segregação urbana, que pode ser definida como “a expressão espacial das classes sociais” (CORREA, 1989, p. 61).

Villaça (2011, p.37) destaca que a segregação urbana só pode ser entendida de forma integral a partir do momento em que está atrelada com o conceito da desigualdade. Maricato (2013) irá apresentar alguns exemplos do espaço vivido e da vida cotidiana da população, que muitas vezes pelo processo de alienação são consideradas “normais” e que demonstram esta segregação: dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos, menos oportunidades de emprego e profissionalização, maior exposição a violência, discriminação racial, entre outros.

Carlos destaca que,

A segregação é a negação do urbano e da vida urbana. Os limites da propriedade marcam os limites dos usos (e de seus modos) na cidade fazendo com que a vida cotidiana desenvolva-se nos estritos limites dos espaços privados (e vigiados como é o caso condomínios fechados, ruas muradas, praias privatizadas) dos espaços públicos normatizados e pelo poder crescente das milícias organizando a vida (não só na periferia) com a subjugação e imposição no ato de ir e vir definidos segundo uma lógica que esvazia a democracia. (2020, p. 365)

Dentre das faces da segregação socioespacial apresentadas anteriormente,

se faz importante mencionar, mesmo que brevemente neste momento, um dos grandes problemas das cidades brasileiras: o déficit habitacional e a dificuldade de a maioria da população não ter acesso a moradia, o que tem como consequência diversos problemas, como a ocupação de fundos de vale, desenvolvimento de favelas, etc. Vale mencionar o próximo capítulo será destinado a uma análise detalhada acerca desta questão e das políticas públicas habitacionais.

É interessante perceber que a partir desta breve análise do processo de urbanização do território brasileiro, foi possível ver na “prática” alguns dos conceitos trabalhados no capítulo anterior com base em Lefebvre. Pode-se concluir que a produção do espaço urbano brasileiro vem (re)produzindo com base em uma herança histórica e estrutural. A grande mudança ocorreu quando o sistema capitalista passa a atuar diretamente na produção do espaço, sendo que os agentes fundiários e imobiliários atuam e continuam atuando diretamente neste processo, alterando a vida cotidiana da população e colocando em movimento um processo alienatório, ou seja, os interesses da acumulação de capital são colocados em primeiro plano e por uma necessidade do capital, a terra, não deve ser acessível a toda a população.

O Estado, agente transformador do espaço urbano, como apresentado anteriormente, deve e deveria atuar a favor do bem-estar da população. Seria equivocado dizer que não houve avanços na legislação urbanística brasileira. Será que a partir dessas mudanças tem sido possível a construção de cidades mais acessíveis a toda a população? Com isso, a seguir, pretende-se apresentar quais foram os avanços (ou não) alcançados a partir da luta pelo direito a cidade no Brasil.

3.3 O PAPEL DO MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA E AS LEGISLAÇÕES URBANAS NO BRASIL

Como pode ser visto, a urbanização brasileira pode ser considerada um fenômeno recente e que aconteceu de uma forma bastante acelerada, excludente e sem o planejamento necessário, o que trouxe diversas consequências para o ordenamento territorial das cidades e, principalmente para a população. Mas e a sociedade civil, nunca se organizou para tentar mudar essa realidade?

Pode-se dizer que o início deste movimento aconteceu na década de 1960, mais precisamente em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, na qual a principal demanda discutida era reformas estruturais na questão fundiária brasileira, porém, com o golpe militar que ocorreu em 1964, a possibilidade de articulação e possíveis

reformas foi interrompida (JUNIOR; UZZO, 2009, p. 259).

Foi somente com o fim do período ditatorial, na década de 1980, que a discussão ressurgiu, com uma realidade totalmente diferente e com demandas mais complexas: marcada por um intenso êxodo rural e crescimento urbano acelerado, aonde rapidamente a população urbana ultrapassou a rural e com características extremamente desiguais. Fatos que trouxeram diversas consequências e que já foram citadas anteriormente, como “[...] a segregação espacial de bairros que, abandonados ao descaso, à margem de qualquer condição de dignidade, foram gerados sob a convivência do poder público” (JUNIOR; UZZO, 2009, p. 259).

Antonello (2013) destaca que os movimentos sociais tiveram um papel muito importante no processo de redemocratização, pois a luta travada por eles em busca do direito de existir e viver a cidade com uma melhor qualidade de vida, colocou em evidência o autoritarismo presente nos governos durante a ditadura militar e teve consequência direta o questionamento sobre os caminhos que o país estava seguindo.

Esse contexto favoreceu a união de diversos atores, em 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Para esta luta tão importante, o ano de 1988 pode ser considerado crucial, pois, com a reabertura do país e o acontecimento da Assembleia Constituinte, foi possível articular as mais variadas demandas das forças populares para o enfrentamento das forças conservadoras (JUNIOR; UZZO, 2009, p. 259). Souza (2013, p. 158) apresenta as concepções deste movimento que se baseava em uma união de políticas públicas “[...] de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades”.

Esta articulação visava a elaboração de uma Emenda Popular da Reforma Urbana a ser incluída na Constituição Federal, e tinha como principais bandeiras: a função social da propriedade, o direito a cidade, a gestão democrática, a garantia de justiça social para toda a população, entre outras (JUNIOR; UZZO, 2009, p. 261). Souza (2013, p. 159) salienta que apesar da emenda popular ter sido elaborada e contado com a assinatura de aproximadamente 130.000 cidadãos, não era obrigatório que ela fosse aprovada na íntegra. Com isso, após debates e votações, de toda a emenda criada, foi incorporada somente dois artigos na Constituição de 1988 sendo eles, o Art. 182 e 183:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 2001).

Junior e Uzzo (2009, p. 262), lamentam o fato dos artigos não terem sido aprovados na íntegra, porém, consideram um grande avanço, pois, pela primeira vez a discussão sobre o urbano ganhou um espaço considerável. Antonello (2013, p. 241) destaca que a aprovação dos artigos apresentou a possibilidade de trabalhar a problemática urbana em escala local e assim desenvolver ações para planejar o espaço vivido diretamente com os atores sociais e o poder local, ou seja, se torna possível entender a necessidade específica de cada realidade e desenvolver ações para solucioná-las. Porém, a autora destaca a importância de uma regulação em nível nacional para que impedir que políticos conservadores passassem a realizar ações que ignorassem os artigos aprovados na Constituição Federal.

É importante destacar que somente a aprovação dos artigos não eram suficientes para que algo mudasse, era necessário que houvesse a regulamentação deles. Para isso, foi criado o Fórum Nacional pela Reforma Urbana e com isso, foram doze anos de luta para que em 10 de julho de 2001 fosse aprovada sob Lei nº 10.257 o Estatuto da Cidade que, “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal,

estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências” (BRASIL, 2022).

Em vigor até o presente momento, o Estatuto da Cidade (2001) estabelece as normas de ordem pública e de interesse social para regulamentar o uso do solo urbano visando o bem-estar da população, a segurança e o equilíbrio ambiental das cidades. Seus instrumentos e diretrizes tem como principal finalidade colocar em destaque a função social da propriedade e a gestão democrática das cidades, em busca de realidades menos excludentes.

Antonello (2013, p. 240) destaca que o Estatuto da Cidade possui um caráter utópico, tendo como finalidade a construção de cidades “ideais”, algo difícil de se alcançar em uma sociedade capitalista com interesses tão diversos. Porém, é importante considerar: “[...] o Estatuto constitui-se em um avanço na trajetória do desenho de planejamento e gestão participativos do espaço urbano, ao instituir as diretrizes e os instrumentos com vistas a atingir o objetivo da função social da cidade e da propriedade urbana”.

Dentre os instrumentos presentes no Estatuto, os Planos Diretores municipais merecem destaque, pois, será a partir dele que os demais instrumentos poderão ser aplicados (ROLNIK; JÚNIOR, 2011). Portanto, o Plano Diretor, que inicialmente foi utilizado no período colonial e posteriormente foi apresentado na Constituição Federal de 1988 e reafirmado no Estatuto da Cidade pode ser considerado um dos grandes instrumentos para o planejamento e gestão dos municípios. De acordo com o Art. 39 da lei em questão: “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001), ou seja, é ele quem vai regular e aplicar a política urbana na instância municipal.

Vale destacar que é obrigatório a realização do mesmo municípios com mais de 20 mil habitantes⁴; situado em região metropolitana e aglomerações urbanas; integrantes de áreas com interesse turístico; inseridas em áreas de influência de empreendimentos com grande impacto ambiental; e municípios em áreas suscetíveis a deslizamentos, inundações, processos geológicos e hidrológicos de grande impacto. Além disso, deve ser realizado a revisão do documento a cada dez anos, pois como

⁴ De acordo com a Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006 do estado do Paraná, todos os municípios, independentemente do número de habitantes são obrigados a realizarem um Plano Diretor Municipal. Este é um dos requisitos para que os municípios tenham acesso a empréstimos que visem “projetos e obras de infraestrutura pública urbana, equipamentos públicos urbanos e serviços públicos urbanos, no âmbito do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná – SFM (PARANÁ, 2022).

visto anteriormente, o espaço vai sendo remodelado de acordo com as vivências cotidianas (BRASIL, 2001).

De acordo com Rolnik e Junior (2001), os Planos Diretores devem seguir os princípios presentes na Constituição Federal, como a função social da propriedade, o desenvolvimento sustentável, participação popular, justiça social, entre outros. Se faz necessário a seguir analisá-lo tendo como base uma leitura jurídica e administrativa:

O Plano Diretor é incumbido da tarefa de estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar os objetivos da política urbana: garantir as condições dignas de vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

O Plano Diretor tem a atribuição de definir as áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, sujeitas portanto à aplicação dos referidos instrumentos, para que a propriedade urbana situada nessas áreas tenha uma função social.

O Plano Diretor é requisito obrigatório para o poder público municipal aplicar, de forma sucessiva, o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, ao proprietário de imóvel urbano nos termos do parágrafo 4º do artigo 182.

Assim, é também incumbência do Plano Diretor a definição dos critérios para a utilização dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, tais como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, a transferência do direito de construir e as Zonas Especiais de Interesse Social.

O desenvolvimento do planejamento urbanístico, pelo poder público municipal, não pode se restringir a planos meramente indicativos para o setor privado, pois a normatização urbanística preconizada no texto constitucional tem como essência propiciar faculdades e direitos e gerar obrigações aos indivíduos para o cumprimento dos objetivos da política urbana – como, por exemplo, garantir que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

O Plano Diretor como plano urbanístico se caracteriza como plano imperativo, por suas normas e diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar.

Os critérios e as exigências estabelecidas para o exercício do direito de propriedade devem ser obedecidos pelos particulares, sob pena de ficarem sujeitos às obrigações e sanções aplicáveis pelo poder público, por descumprimento ao Plano Diretor (ROLNIK, R; JUNIOR, N. S., 2001, p. 43/44).

A partir do exposto, fica evidente que o Plano Diretor tem um papel fundamental para que o Estatuto da Cidade (2001) e seus instrumentos, como a lei de zoneamento, a outorga onerosa, IPTU progressivo no tempo, solo criado, entre outros, sejam de fato colocados em prática. Destaca-se a importância das audiências públicas e participação popular que tem como finalidade incluir a população neste processo e levar em consideração as demandas locais.

Ressalta-se o papel do Ministério das Cidades (MC) que foi instituído em

2003, com o intuito de integrar as políticas de desenvolvimento urbano com três eixos, envolvendo os principais problemas encontrados nas cidades brasileiras: moradia, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano (JUNIOR; UZZO, 2009; MARICATO, 2005). Também foi criado o Conselho das Cidades (ConCidades) considerado a materialização da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e que tinha como principal finalidade “[...] o início da democratização da gestão das políticas nacionais urbanas” (JUNIOR; UZZO, 2009, p. 268). A partir deste conselho foram realizadas Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007, 2009, 2013 e 2015) com a finalidade de articular as demandas e decisões em âmbito nacional.

Ambos podem ser considerados uma grande conquista para a política urbana do país, pois possibilitou que pela “[...] primeira vez na longa trajetória pela reforma urbana no Brasil, os diversos atores, legítimos representantes da sociedade civil, passaram a integrar um espaço institucional com o objetivo de elaborar e executar políticas urbanas” (JUNIOR; UZZO, 2009, p. 266). Porém, após 15 anos de existência, no ano de 2019, o Ministério foi extinto e as pautas sobre as demandas urbanas passaram a ser competência do Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019). Sendo que a última Conferência Nacional das Cidades aconteceu em 2015, ou seja, há sete anos atrás, o que demonstra um risco e retrocesso aos avanços que foram alcançados nestes mais de trinta anos de luta.

Apesar de algumas perdas durante o caminho, ainda há um grande aparato legal que respalda os governos municipais para que as cidades brasileiras superem as desigualdades e caminhem na direção da justiça social e direito a cidade, porém, na prática, não é o que acontece.

Rolnik e Junior (2001, p. 24) destacam que o que tem sido colocado como justificativa para este modelo excludente, “desequilibrado” e “caótico” é a falta de planejamento. Porém, percebe-se que não é a falta de legislação e instrumentos para que essa realidade seja modificada, ou seja, não se trata apenas da falta de planejamento, “[...] mas sim de uma interação bastante perversa entre processos sócio-econômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas, e práticas políticas, que construíram um modelo excludente em que muitos perdem e pouquíssimos ganham”.

Nesse sentido, Maricato (2005) complementa dizendo que apesar dos avanços apresentados e do desenvolvimento de diversas leis e planos urbanísticos, as cidades brasileiras continuam com diversos problemas, ou seja,

Podemos dizer que a regulação urbanística é abundante e detalhista quando observamos as Leis de Zoneamento, os Códigos de Posturas Municipais, as leis de Parcelamento do Solo em nossas grandes cidades. Essa regulação exagerada convive com imensa ilegalidade e precária fiscalização ou controle do uso e da ocupação do solo. Ambiguidade e contradição é a marca da realidade territorial urbana. A regulação exagerada em ambiente onde a ilegalidade é a regra e não exceção, se presta à sua aplicação arbitrária (MARICATO, 2005, p.5)

Fica evidente que os interesses dos agentes capitalistas produtores do espaço urbano, que já foram citados anteriormente, continuam, assim como sempre fizeram, ditando os caminhos das nossas cidades com a anuência do Estado. Claro que é importantíssimo reconhecer todos os avanços que já aconteceram e toda a luta já traçada, porém é preciso admitir que ainda há muito o que ser feito. É necessário incluir – efetivamente – a população, para que esta construção seja de fato democrática, reconhecendo os principais pontos a serem superados, como é o caso da moradia, tema do próximo capítulo.

4 DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

Como foi visto nos capítulos anteriores, o espaço urbano pode ser considerado fruto de uma produção social e histórica e irá acontecer a partir dos interesses e ideais de determinados agentes, que tem como principal objetivo a reprodução e acumulação de capital, deixando em segundo plano o espaço vivido e a vida cotidiana, e conseqüentemente, o bem-estar da população.

Aliado a esse fator, é importante considerar a rapidez em que o Brasil se tornou um país predominantemente urbano. Como consequência direta deste movimento está o desenvolvimento de uma grande desigualdade social presente nas cidades brasileiras, sendo que a população com poder aquisitivo poderá com mais facilidade ter acesso a infraestruturas urbanas básicas, como é o caso da habitação.

Se faz importante esclarecer que moradia se caracteriza por uma mercadoria privada especial dentro do sistema capitalista. Há três pontos importantes a se considerar: 1) estará atrelada a terra, onde a localização irá interferir diretamente no seu preço, principalmente naqueles próximos a infraestruturas urbanas; 2) os valores para se adquirir uma moradia são alto, e devido a isso 3) normalmente para a aquisição da casa própria, se faz necessário financiamento para que a produção aconteça (MARICATO, 1998, p. 2). Complementando, Rodrigues (2001, p. 14)

destaca que, para ter uma moradia é indispensável “[...] pagar por esta mercadoria não fracionável, que compreende terra e a edificação, cujo preço depende também da localização em relação aos equipamentos coletivos e à infra-estrutura existente nas proximidades da casa/terreno”.

Ao se levar em consideração estes fatos, fica evidente que apesar de indispensável, a moradia não é uma mercadoria facilmente acessível a toda a população. Porém, é importante estar em evidência que a Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 6, enfatiza que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2022, grifo nosso). No mesmo caminho, outros tratados no qual o Brasil é signatário, como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 apresenta em seu Artigo 25, inciso I, que:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (BRASIL, 2013, p. 23, grifo nosso)

Porém, na contramão do que os documentos oficiais dizem, pode-se afirmar que a moradia é um problema recorrente em todas as cidades brasileiras. É interessante mencionar que o problema habitacional brasileiro não é recente, podendo ser constatado a partir do final do século XIX, estando diretamente atrelado com o desenvolvimento e crescimento das cidades (MARICATO, 2015, p. 31).

A Fundação João Pinheiro é responsável por realizar estudos sobre o déficit habitacional no Brasil. A seguir, pretende-se apresentar alguns dados importantíssimos para entendermos a realidade brasileira. Antes, se faz necessário esclarecer os componentes considerados para a realização destes estudos. Foram analisados os anos de 2005 a 2019, porém, não foram todos os anos que levaram em consideração os mesmos elementos. Vale salientar que apesar dos nomes dos elementos variarem, a essência da análise continuou sendo a mesma. Na Tabela 2 é possível visualizar os componentes utilizados para o ano de 2005.

Tabela 2 – Componentes do Déficit Habitacional em 2005

<ul style="list-style-type: none"> • Reposição de estoque <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios rústicos
<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de estoque <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios improvisados - Coabitação familiar <ul style="list-style-type: none"> Famílias conviventes secundárias Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada)
<ul style="list-style-type: none"> • Ônus excessivo com aluguel

Fonte: FJP, 2006, p. 16.

Para os anos de 2006 a 2015, apesar de grande parte dos componentes serem os mesmos, como pode ser visto na Tabela 3, foi acrescentado um novo item: domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório.

Tabela 3 – Componentes do Déficit Habitacional (2006-2015)

<ul style="list-style-type: none"> • Reposição de estoque <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios rústicos
<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de estoque <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios improvisados - Coabitação familiar <ul style="list-style-type: none"> Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada)
<ul style="list-style-type: none"> • Ônus excessivo com aluguel
<ul style="list-style-type: none"> • Domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório

Fonte: FJP, 2008, p. 15; 2009, p. 21; 2011, p. 17; 2012, p. 11; 2013, p. 14; 2015, p. 17; 2016, p. 18; 2018, p. 25.

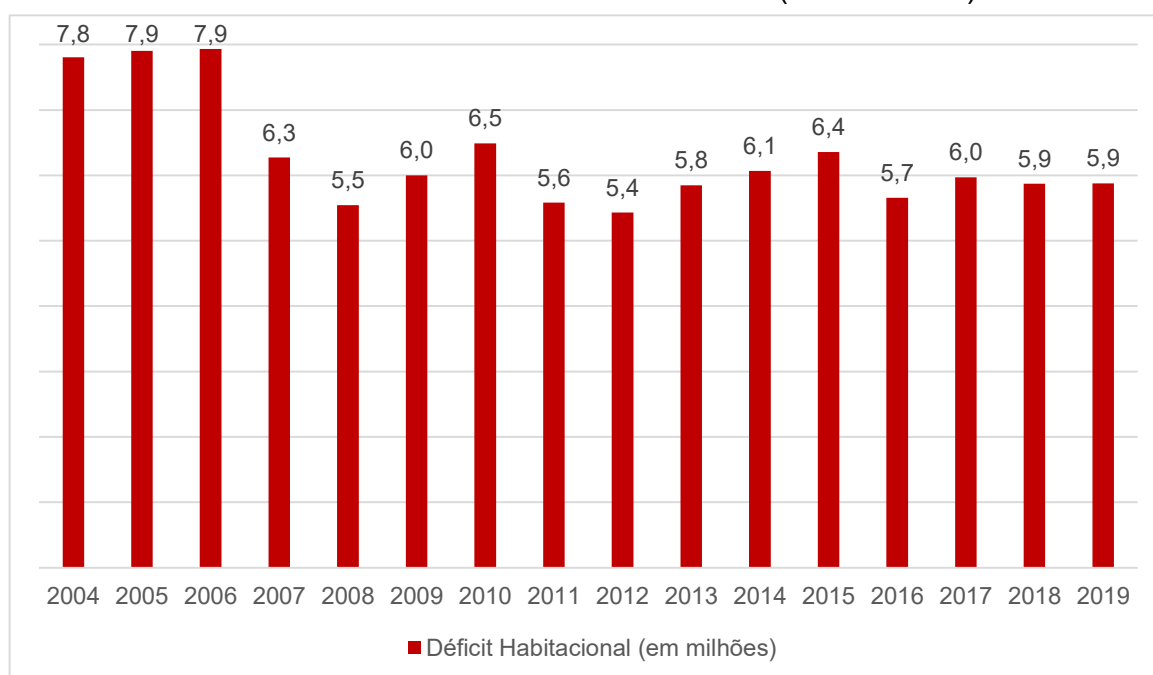
Foram entre os anos de 2016 a 2019 que podem ser constatados as grandes diferenças na formulação dos componentes. Pelo fato da FJP considerar que os componentes utilizados nos anos anteriores deixavam informações importantes de lado pela falta dados, foi desenvolvida uma nova metodologia, que pode ser constatado na Tabela 4, apresentando quais elementos foram considerados para as análises.

Tabela 4 – Componentes do Déficit Habitacional (2016-2019)

<ul style="list-style-type: none"> • Habitação precária <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios rústicos - Domicílios improvisados
<ul style="list-style-type: none"> • Unidade doméstica convivente <ul style="list-style-type: none"> - Unidade doméstica convivente déficit - Domicílio Cômodo
<ul style="list-style-type: none"> • Ônus excessivo com aluguel

Fonte: FJP, 2021, p. 51.

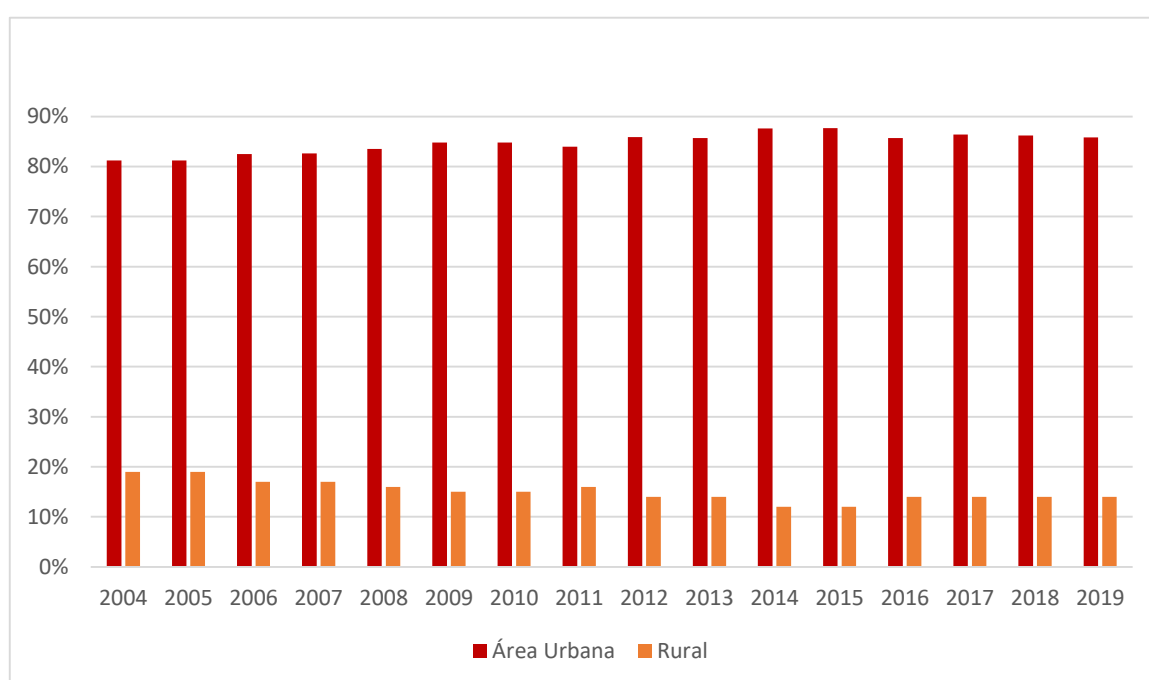
A partir do entendimento e da análise dos diferentes componentes que representam o déficit habitacional, o Gráfico 2 irá apresentar os números totais do déficit habitacional no Brasil durante o período de 2004 a 2019, aonde, os anos que apresentaram os maiores totais foram 2004, 2005 e 2006 com totais entre 7,8 e 7,9 milhões de habitações. Os anos de 2007 a 2017 ultrapassaram os 6 milhões de habitações. Já os anos de 2008 a 2019 apresentaram um déficit habitacional entre 5,4 a 5,9 milhões de habitações. Apesar de alguns anos apresentarem quedas nos índices, todos os anos ultrapassaram os 5 milhões, o que demonstra uma situação extremamente preocupante.

Gráfico 2- Déficit Habitacional no Brasil (2004 – 2019)

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2006, p.36, 84; 2008, p. 20; 2009, p. 24; 2011, p. 28; 2012, p. 25; 2013, p. 28; 2015, p. 33,31; 2016, p. 29; 2018, p. 31; 2021, p. 14, 46, 80, 113. Organizado e Adaptado por BERTINI, T. I.

Para complementar os dados apresentados acima, o Gráfico 3 irá apresentar aonde tem se concentrado o déficit habitacional no Brasil ao longo dos anos. Percebe-se, portanto, que há uma predominância nas áreas urbanas, com porcentagens acima de 80% em todos os anos. É interessante constatar que esta realidade só demonstra as heranças históricas advindas do intenso êxodo rural vivido no país e a continuação de uma urbanização acelerada e desordenada, aonde grande parte da população sofre com a falta de moradia.

Gráfico 3 - Áreas com déficit habitacional no Brasil em % (2004 – 2019)



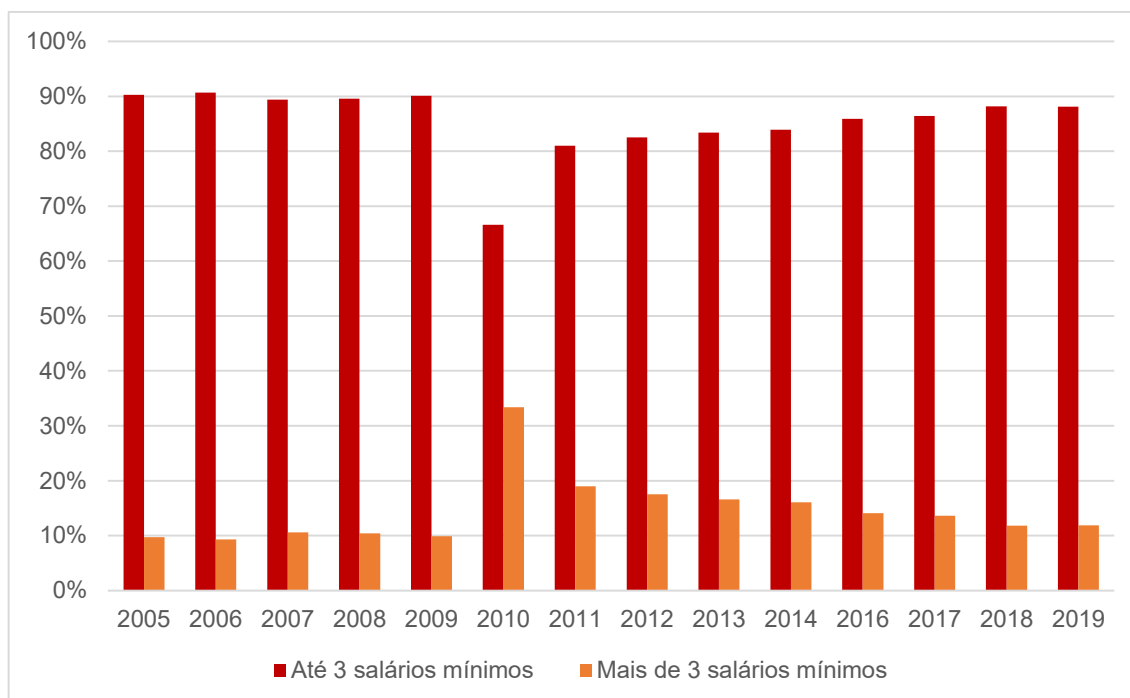
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2006, p.36, 84; 2008, p. 20; 2009, p. 24; 2011, p. 28; 2012, p. 25; 2013, p. 28; 2015, p. 33,31; 2016, p. 29; 2018, p. 31; 2021, p. 14, 46, 80, 113. Organizado e Adaptado por BERTINI, T. I.

Além dos dados absolutos, também é importante destacar em quais extratos de renda estão evidenciados os maiores índices de déficit habitacional. É preciso esclarecer que o salário mínimo não se manteve o mesmo durante todos os anos analisados, em 2005 valia R\$300,00 (US\$59,25) e em 2019, R\$998,00 (US\$197,11). Durante este período houve uma variação de %. Além disso, o ano de 2015 não consta na análise pela falta de dados.

No Gráfico 4 apresentado a seguir, percebe-se que em todos os anos analisados, a população que mais sofre com o déficit habitacional é aquela que ganha até 3 salários mínimos, apresentando em todos os anos analisados índices acima de

80%, com exceção do ano de 2010, que apresentou um índice menor, de 67%.

Gráfico 4 - Déficit habitacional segundo faixas de renda em % (2004-2019)



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2006, p.92; 2008, p. 29; 2009, p. 29; 2011, p. 37; 2012, p. 35; 2013, p. xx; 2014, p. 39; 2015, p. 39; 2016, p. 36; 2021, p. 44, 78, 111, 144. Organizado e Adaptado por BERTINI, T. I.

Esta realidade coloca em evidência que a população com menor poder aquisitivo será a mais afetada pela lógica de acumulação capitalista. Independente das circunstâncias, todos os cidadãos precisam viver e morar. Pelo fato do mercado residencial privado brasileiro seguir a lógica de mercado e consequentemente - e intencionalmente - possuir um alcance restrito, grande parte da população brasileira buscará meios próprios para realizar construção de suas moradias (MARICATO, 2003, p. 154). Realidade vista no Capítulo 2, ao discutirmos sobre as ações dos promotores imobiliários e seu interesse em direcionar seus investimentos na construção de moradias para pessoas com alto poder aquisitivo, atuando para as camadas de baixa renda somente a partir da ação do Estado. Rodrigues (2001, p. 12) complementa dizendo que,

A chamada crise habitacional está presente sempre que se considera a capacidade de pagar dos compradores. Não se conhece grandes empresários ou executivos que tenham dificuldades de morar adequadamente, desde que, é claro, paguem por esta mercadoria tornada escassa e cara. Para quem conta com recursos limitados, a oferta de imóveis no mercado não é compatível com seus salários. Para quem conta com

recursos limitados, a crise habitacional não é nova.

Portanto, Rolnik (2009) destaca que se grande parte da população brasileira não tem condições de sozinhas adquirirem sua moradia a partir do mercado privado devido a distribuição desigual de renda e riqueza, o poder público deve assegurar através de políticas públicas que este direito – garantido por lei – seja implementado para todos.

Levando os aspectos apresentados em consideração e como forma de entender como o Estado vem atuando para tentar solucionar este problema tão importante – e recorrente – em nossa sociedade, no item a seguir será discutido quais são as principais políticas habitacionais vêm sendo construída em nosso país.

Além disso, é muito importante entender como a política habitacional vem sendo delineada no território brasileiro em âmbito nacional, para posteriormente ser possível ampliar a escala e analisa-la na cidade objeto deste estudo.

4.1 PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Tendo como base a produção social do espaço urbano, o Brasil possui ao longo da sua história seis períodos importantes para entender a política habitacional em âmbito nacional (Figura 3). Pretende-se a seguir apresentar o percurso histórico e apresentar as principais nuances deste processo.

Figura 3 – Principais políticas habitacionais do Brasil



Fonte: BERTINI, I. T.

Durante o período intitulado como República Velha (1889 a 1930), pode-se considerar que os investimentos governamentais no âmbito habitacional brasileiro (seja na produção de moradias, seja na regulamentação do mercado de locação) era praticamente inexistente. O Estado atuava privilegiando a produção de moradias no setor privado e não aceitava intervir diretamente na produção habitacional para os trabalhadores (BONDUKI, 1994, p. 712).

Dessa forma, este momento tem como principal característica a produção rentista da habitação, pois, parte dos trabalhadores encontravam nos alojamentos coletivos, nas vilas operárias, nas vilas particulares e em cortiços, as soluções para a necessidade de morar a partir do pagamento de aluguéis. Nota-se: grande parte da população não tinha acesso a moradia própria e ficavam reféns dos valores de aluguéis impostos pela iniciativa privada. Os únicos privilegiados eram os agentes capitalistas (BONDUKI, 2014).

Bonduki (2014), destaca que as vilas operárias podem ser consideradas como os primeiros conjuntos urbanos de habitação, ou seja, a primeira iniciativa de habitação coletiva do Brasil. Normalmente elas estavam localizadas próximas as indústrias (e distantes das cidades) e em geral, os trabalhadores estavam subordinados ao controle patronal, seja para serem convocados ao trabalho sempre que fosse preciso e, nos momentos de lazer. Percebe-se que nesse ambiente a vida cotidiana do trabalhador era controlada e regida a partir dos interesses do capital.

Além disso, é importante mencionar que neste momento surgem as primeiras ideias de que os bairros residenciais deveriam contar com um conjunto de equipamentos urbanos, sendo que “[...] os núcleos fabris e as vilas operárias de empresa que implantaram equipamentos coletivos são referências fundamentais para entender os conjuntos residenciais produzidos no período seguinte” (BONDUKI, 2014, p. 23). Problema este que, apesar de ter sido constatado a tanto tempo, ainda está presente em grande parte dos bairros de baixo poder aquisitivo no Brasil.

Diferentemente das vilas operárias, as vilas particulares não tinham ligação com empresas e indústrias. Não detinham de infraestruturas urbanas e o foco principal era a renda das locações dos imóveis. Para angariar o maior lucro possível, os promotores imobiliários não se preocupavam com a qualidade dos produtos utilizados e aproveitavam o espaço da melhor forma possível, entretanto, eram consideradas saudáveis, salubres (BONDUKI, 2014).

Vale mencionar que havia incentivos fiscais para que a população de baixa renda tivesse acesso as moradias nas vilas, porém, na prática não era o que acontecia. Portanto, aqueles que não tinham condições de arcar com os valores dos aluguéis, restava, as moradias coletivas como os cortiços, consideradas insalubres e sem condições sanitárias mínimas (BONDUKI, 2014).

Rodrigues (2001, p. 55) salienta que os cortiços eram uma alternativa de moradia para a classe trabalhadora, a autora considera que no final do século XIX e

início do século XX, as cidades brasileiras tinham grande desta população vivendo nesses locais. Nas palavras de Bonduki (2014, p. 30) a realidade se caracterizava por:

O cortiço-corredor era o tipo mais comum, formado por uma sequência de pequenos cômodos geminados em estreitos corredores que penetravam pelo interior dos quarteirões, desprovidos de instalações sanitárias – a privada e o tanque coletivos, utilizados por dezenas de famílias, se localizavam no fundo do lote. Por metro quadrado construído, o investimento para edificar um cortiço era muito menor do que o necessário para implementar uma vila: o terreno podia ser pequeno, mal localizado e situado em áreas alagadiças; as exíguas construções eram executadas com material da pior qualidade e a ausência de instalações hidráulicas reduzia significativamente os custos. Por isso, sua rentabilidade era ainda maior, e o retorno do investimento, mais rápido.

Apesar de ações que incentivavam a produção de casas consideradas higiênicas e a tentativa de acabar com os cortiços, estas medidas eram indiretas e insuficientes para a população de baixo poder aquisitivo (RODRIGUES, 2001, p. 56). Importante constatar que a preocupação das autoridades não era com o bem-estar da população, mas sim o medo “[...] em termos de "contaminação", para a parte "sã" da cidade.’ Tratava-se, na ótica dominante, de isolar ao máximo e de se evitar o crescimento destes focos de enfermidades e doenças sociais (prostituição, marginalidade, criminalidade, etc)” (AZEVEDO, 1988, p. 189).

É revoltante perceber o quão perverso e desigual esta lógica vai se delineando, permitindo que pessoas vivam em condições insalubres. Percebe-se que o mercado é quem define os rumos da produção habitacional do país, restringindo grande parte da população do acesso a casa própria. Além disso, fica evidente como o Estado não interfere na lógica de mercado e se torna neutro para que seja colocado em movimento a acumulação de capital.

Se o apresentado até o momento demonstra uma política de governo marcada pelo liberalismo econômico, deixando de lado as questões sociais, a Revolução de 1930, irá mudar drasticamente esta realidade, pois

[...] ocorre uma profunda transformação no Estado brasileiro, que abandona o liberalismo e passa a interferir em todos os aspectos da vida econômica do país. A questão da habitação não foi deixada de fora da nova política. O governo passa a intervir tanto no processo de produção como no mercado de locação habitacional, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização e financiamento e locação habitacional às “livres forças do mercado”, que vigorou até então. (BONDUKI, 1998a *apud* BONDUKI, 2014, p. 41)

Getúlio Vargas, que ocupou a Presidência da República entre 1930 a 1945 ficou conhecido como “pai dos pobres” devido ao seu caráter populista. A ideia era

demonstrar para a população que as questões sociais estavam sendo levadas em consideração. Porém, por trás de suas ações “bem-intencionadas” havia o interesse em desarticular a lideranças e as forças dos trabalhadores. (MARICATO, 2015). Azevedo (1988, p. 189) complementa dizendo que “[...] apesar de a retórica dos discursos ser repleta de boas intenções, as realizações concretas se mostravam bastante modestas e de discutível impacto sobre as precárias condições de moradia das classes de baixa renda”, fatos que poderão ser constatados a seguir.

Dentre as políticas desenvolvidas deste período está a criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que tinham por finalidade a construção de conjuntos habitacionais e financiamento de moradias individuais para os seus associados – ou seja, não era toda a população que poderia ter acesso. Maricato (2015, p. 36) considera que houve “[...] muita publicidade para uma resposta modesta dos programas públicos de habitação”.

Além disso, foi aprovado o Decreto-Lei nº 4.598 em 20 de agosto de 1942, chamada como a Lei do Inquilinato, que tinha por finalidade o congelamento dos valores dos alugueis. Em seu Art. 1º discorre que,

Durante o período de dois anos, a contar da vigência desta lei, não poderá vigorar em todo o território Nacional, aluguel de residência, de qualquer natureza, superior ao cobrado a 31 de dezembro de 1941, sejam os mesmos ou outros o locador ou sub-locados e o locatário ou sub-locatário, seja verbal ou escrito o contrato de locação ou sub-locação. (BRASIL, 1942).

Esta medida de caráter populista que inicialmente iria vigorar por apenas dois anos, se estendeu e foi mantida até 1964. Apesar de ficar conhecida como uma legislação em “defesa da economia popular”, com grande impacto social, esta tinha em sua essência outros interesses: fazia parte de uma estratégia do governo para desestimular o investimento em casas de aluguel, com o intuito de movimentar a economia internamente, e assim impulsionar o processo de industrialização do Brasil, ou seja, ela fazia parte do projeto de desenvolvimento nacional (BONDUKI, 2014).

Esta Lei afetou diretamente o acesso a moradia para a população de baixo poder aquisitivo, seja para aqueles que já estavam nas cidades, aumentando drasticamente o número de despejos, e também para aqueles que estavam migrando do campo para as cidades – movimento que vinha se intensificando cada vez mais: se em 1940 a população urbana representava apenas 31,24%, em 1970 este número salta para 55,92%, superando a população rural, em 1980 a população que vive nas áreas urbanas é de 67,59% e em 2010, este número é de 84,36% (IBGE, 2022), ou

seja, foi um processo muito intenso. Percebe-se, portanto, o resultado de uma Lei aparentemente de cunho social: uma grave crise habitacional.

Dentre a continuidade de ações desenvolvidas este período, deve-se destacar a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) no início do Governo Dutra (1946-1951), e que pode ser considerado o primeiro órgão nacional que tinha por finalidade “[...] proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural” (BRASIL, 1946). Diferentemente dos IAPs que só atendiam associados, e, portanto, suas ações eram fragmentadas, a FCP devia atender toda a população de baixo poder aquisitivo.

Vale constatar que este órgão pode ser considerado como parte de estratégias políticas para ganhar a simpatia das classes trabalhadoras, que vinham se aproximando cada vez mais dos partidos comunistas em ascensão na época. É interessante constatar que a data escolhida para a promulgação do Decreto-Lei nº 9.218 que instituiu a FCP foi 1 de maio de 1946, ou seja, no feriado do dia do trabalhador (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 2).

Com a finalidade de estabelecer as bases financeiras da FCP, em 6 de setembro de 1946 foi promulgado o Decreto-Lei nº 9.777. Dentre os itens apresentados no Art. 1º, cita-se: o financiamento, construção e reparação de casas dos trabalhadores em zonas rurais; realizar estudos e pesquisas para baratear os custos das construções; financiar indústrias de materiais de construção quando algum produto estiver em falta; estudar e projetar os planos de habitação; auxiliar com as prefeituras dos pequenos municípios sem profissional habilitado, e para a pesquisa em questão se faz importante mencionar na íntegra, o item IV que irá discorrer sobre a responsabilidade da Fundação em: “[...] financiar obras urbanísticas, de abastecimento d’água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social, e outras que visem a melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras [...]” (BRASIL, 1946 – grafia do período).

Percebe-se, portanto, que além de ser responsável em proporcionar aos brasileiros a construção ou aquisição da casa própria, a FCP deveria planejar e garantir toda a infraestrutura necessária, seja física, como esgotos e energia elétrica, seja social, e também era responsável por realizar estudos, auxiliar e movimentar indústrias da construção civil, capacitar pessoas, ou seja, era uma gama enorme de funções para que a população tenha uma boa qualidade de vida. Fato este que não

durou por muito tempo, pois a Portaria nº 69 de 23 de maio de 1952, restringiu o alcance das ações da FCP e assim, eliminava as possibilidades de agir na construção e manutenção das infraestruturas citadas.

Apesar de na teoria as definições pretendidas pela FCP serem de extrema importância, era muito audaciosas. Azevedo e Andrade (2011, p. 3/4) destacam que,

A tarefa era desproporcional à força, aos recursos e à maturidade institucional da Fundação da Casa Popular. Não eram apenas constrangimentos de ordem técnica, financeira e administrativa que tornavam inviável a abertura de tantas frentes de trabalho. No plano político, muitos desses objetivos poderiam ser considerados assuntos de “peculiar interesse” do município, faltando-lhe competência constitucional para atuar livremente nessas áreas. Tampouco dispunha a Fundação de respaldo político, traduzido em recursos financeiros, apoio dos Estados ou legislação que lhe conferisse monopólio de algum recurso crítico, que lhe desse posição de vantagem para negociar com os municípios.

Vale mencionar que a Fundação não delimitava com clareza quais eram as pessoas que poderiam ser beneficiadas pelo financiamento. A ordem seguida era: 1) trabalhadores em atividades particulares; 2) servidores públicos e 3) outras pessoas. Posteriormente foi definido que a renda familiar não poderia exceder 60 mil cruzeiros, o que na prática, para o período, se limitaria a de 12,8 salários mínimos mensais, ou seja, pessoas com alto poder aquisitivo podiam se beneficiar do programa (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 10).

Além disso, pela falta de recursos grande parte das casas construídas pelo FCP eram terrenos doados pelas prefeituras, ficando a cargo da administração municipal a implantação de infraestruturas urbanas e sociais. Fato que não aconteceu em muitos casos, tendo como consequência direta a precariedade habitacional e segregação (BONDUKI, 2014). Realidade presente até hoje nas cidades brasileiras.

A propaganda feita de que a FCP seria um grande programa de âmbito nacional, cai por terra. Bonduki (2014) destaca que FCP não conseguiu cumprir as metas previstas na sua fundação, devido a recursos insuficientes e inconstantes, portanto, nas palavras de Maricato (2015, p. 36), a Fundação se caracterizou por “[...] mais promessas, muita ambiguidade e pouca realização”.

A tabela 5 irá apresentar em tom comparativo o número de unidades habitacionais construídas pelas IAPs e FCP no período de 1930 a 1964. Ela está dividida em dois grupos: o Plano A diz respeito aos conjuntos residenciais e para uma melhor visualização é apresentado separadamente o número de unidades que foram projetadas e aquelas de fato construídas. Já no Plano B consta o número de unidades

habitacionais que necessitaram de financiamento dos órgãos para a aquisição ou compra.

Como pode ser visto, no que diz respeito ao Plano A, os IAPs tiveram 80.158 unidades projetadas. Dessas projetadas somente 50.989 foram de fato construídas, apresentando uma perda de 29.169 moradias. Já no Plano B, aconteceu o financiamento para aquisição ou construção de 76.206 moradias. No total, foram construídas/financiadas 127.195 unidades habitacionais.

Em relação a Fundação, no Plano A, foram 20.278 moradias projetadas e 19.156 construídas, ou seja, somente 1.122 não foram de fato concluídas. Em relação ao Plano B, não ocorreu nenhum financiamento para aquisição ou construção. Portanto, o total construído pela FCP foi de 19.156 unidades habitacionais. Azevedo e Andrade (2011) enfatizam que a FCP contribuiu com somente 10% das unidades habitacionais construídas no período em que esteve em vigor, com uma média de produção 900 moradias por ano.

O total geral em ambos os órgãos são de 146.351 moradias. Levando em consideração que o Brasil é um país com dimensões continentais, a produção habitacional foi bastante tímida e restrita a um pequeno número de trabalhadores. Maricato (2015, p.37) destaca que devido a isso, grande parte da população teve que buscar por conta própria soluções para morar, como o loteamento e/ou ocupação irregular nas periferias e a autoconstrução.

Tabela 5 – Produção de unidades habitacionais dos IAPs e FCP (1930-1964)

	Plano A		Plano B	TOTAL
	Conjuntos residenciais			
	Unidades projetadas	Unidades construídas	Financiamento para a aquisição ou construção	Financiadas/ Construídas
IAPs	80.158	50.989	76.206	127.195
FCP	20.278	19.156	-	19.156
TOTAL GERAL	100.436	70.145	76.206	146.351

Fonte: BONDUKI, 2014, p. 50. Adaptado por BERTINI, I.

Apesar do fracasso, o papel das iniciativas no âmbito habitacional que surgiram neste período, mesmo que atuando com mecanismos opostos, os IAPs e a FCP, devem ser consideradas de extrema importância. Pois é a partir desse momento que a produção de unidades habitacionais para pessoas com baixo poder aquisitivo

passa a ser oficialmente uma demanda do Estado (BONDUKI, 1994).

Como uma forma de crítica ao FCP, e também para tentar amenizar uma crise social agravada pela industrialização tardia e o intenso êxodo rural causando um crescimento urbano acelerado e desordenado, no curto governo de Jânio Quadros (1961) houve a proposta de reformular a política habitacional a partir da criação do Plano de Assistência Habitacional e do Instituto Brasileiro de Habitação. Porém, a renúncia precoce do então presidente não permitiu que as alterações fossem colocadas em práticas, o que só aconteceria de fato após o golpe militar de 1964.

Portanto, em decorrência do golpe militar que aconteceu em 31 março de 1964 com apoio das elites conservadoras e do governo americano, houve uma mudança considerável na política habitacional. A partir da Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, a Fundação da Casa Popular foi transformada no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), com as seguintes atribuições: realização de pesquisas, incentivos com o intuito de desenvolver uma política urbana e habitacional e também apresentar e prestar assistência para as administrações municipais no que diz respeito ao planejamento urbano, entre outros.

Além disso, acontece a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que tinha por finalidade orientar, disciplinar e atuar como assistência financeira para que a política habitacional ser implementada. Diferentemente do FCP, o BNH não atuava diretamente na produção das unidades habitacionais. O art. 2º da referida Lei, define que o governo federal atuaria nas questões habitacionais a partir do BNH, SERFHAU e das Caixas Econômicas Federais, IPASE, órgãos federais de desenvolvimento regional, sociedades de economias mistas e Caixas Militares. Já no Art. 3º, estava estipulado que para resolver questões habitações, seria responsabilidade dos estados e municípios a elaboração de planos diretores e a iniciativa privada, teria o papel de executar as construções dos conjuntos habitacionais (BRASIL, 1964).

A ordem de prioridade para a aplicação dos recursos para a construção dos conjuntos habitacionais estava definida no Art. 4º a partir de quatro grupos: o primeiro, seria destinado para a eliminação de favelas, mocambos e aglomerações consideradas sub-humanas; o segundo, os projetos municipais e estaduais com terrenos urbanizados com início imediato das obras; o terceiro, projetos de cooperativas e associações para construção de casas próprias e o quarto, seria destinado aos projetos de iniciativa privada que tenham como principal finalidade a resolução de questões habitacionais (BRASIL, 1964).

Com essas iniciativas, começou a se estruturar uma política nacional de habitação, baseada em um novo Sistema Financeiro da Habitação. Infelizmente, essas alterações, que eram necessárias, nasceram com o regime autoritário que se estenderia até 1986, em um momento de cerceamento das liberdades democráticas e de fortalecimento dos setores conservadores (BONDUKI, 2014, p. 63)

Neste período a habitação passou a ocupar eixo principal da política urbana, este fato ocorreu, pois, foi dada uma grande visibilidade a assuntos urbanos, como a grande tensão popular em decorrência da intensa migração para as cidades, o surgimento de favelas e a ideologia da casa própria como solução para estas questões mediante o BNH. Porém, o ponto principal desta política se deu com foco na geração de novos empregos, movimentação das indústrias de construção civil, visando conter a crise econômica que assolava o Brasil. Rodrigues (2001, p. 57) complementa dizendo que,

A política habitacional emerge com o propósito de diminuir o déficit habitacional e gerar novos empregos com o aumento das construções. Como a indústria de construção utiliza mão-de-obra em larga escala, incentivar a indústria de construção é também atenuar a crise econômica. Ao mesmo tempo difunde mais ideologia da “casa própria”, contribui para a “estabilidade social” e torna os proprietários “aliados da ordem”.

É interessante perceber como vai se tornando claro o papel das políticas habitacionais para que ocorra a produção do espaço urbano, seja por vias institucionais e capitalistas, ou pela resistência.

Para movimentar esta economia, o BNH criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) com dois principais atores: a criação em 1967 do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que garantiu uma fonte de renda estável a um baixo custo. Vale mencionar que os valores angariados pelo FGTS advinham de depósitos compulsórios de 8% de trabalhadores registrados, e que deveriam ser realizados pelos empregadores. O valor não estaria disponível a qualquer momento para trabalhador, somente em caso de demissão sem justa causa, aposentadoria e também para aquisição da casa própria a partir da utilização do SFH (BONDUKI, 2014, p. 64). A grande dúvida que fica é: como os trabalhadores informais teriam acesso a casa própria?

Além do FGTS, foi desenvolvido o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), uma poupança voluntária e gerenciada pela iniciativa privada, esta pode ser considerada como um dos principais financiadores da classe média para

a aquisição da casa própria.

Como pode ter visto, o BNH possuía uma característica descentralizadora. Com isso, os financiamentos eram feitos a partir de diferentes atores de acordo com a renda familiar. Para as famílias com renda mensal de até três salários mínimos – que posteriormente foi ampliado para até cinco salários – as Companhias Habitacionais (Cohabs) municipais ou estaduais seriam as responsáveis pelos financiamentos. Sociedades de economia mista, controladas pelo Estado, as Cohabs não realizavam a construção dos conjuntos habitacionais, e sim empresas privadas que participaram e venceram processos licitatórios. Seu papel era de fiscalizar as obras e a partir do andamento dos trabalhos, liberar as obras (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Já as famílias de três a seis salários mínimos realizariam seus financiamentos por meio de agentes privados, como a Sociedade de Crédito Imobiliário (SCIs) e os Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). As famílias que não se enquadram nestes grupos, era destinada exclusivamente a iniciativa privada (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 47).

Azevedo e Andrade (2011) definem a evolução do BNH em três fases: 1) Implantação e expansão; 2) Esvaziamento e crise e por fim 3) Restauração. A fase de implantação e expansão ocorreu entre 1964 a 1970 e como o próprio nome já diz, pode ser considerada como a fase em que o BNH entra em operação e com ele, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Nesse primeiro momento houve uma grande produção de moradias para a população de baixa renda, justificada pela necessidade do novo regime em demonstrar para a população seu comprometimento com as causas sociais. Porém, os autores enfatizam que mesmo com o maior número de moradias para a população de baixa renda, quem mais ganhou foi a classe média, pelo fato do valor das transações imobiliárias serem mais maiores.

A segunda fase aconteceu entre 1970 a 1974 e se caracteriza pela crise nas Cohabs, causada por um baixo desempenho empresarial. Portanto, foi o período em que menos ocorreu a produção de moradias para a população de menor poder aquisitivo, justificado pela inadimplência dos beneficiados por mais de três meses que teve como causa direta a dificuldade econômica dos mutuários. Além disso, também aconteceram diversas críticas em relação aos materiais utilizados para a construção das moradias. Essa realidade teve como consequência direta a maior produção de unidades habitacionais para a classe média (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

A terceira e última fase ocorreu entre 1975 a 1980, recebeu o nome de fase de Restauração, pois foi reestabelecida o dinamismo nas Cohabs, a partir da diminuição das inadimplências. Pode ser considerado uma das fases, qual mais se construiu habitação popular, fato que pode ser explicado pelo aumento das faixas de renda consideradas dentro da habitação popular. Se antes era até 3 salários mínimos, a partir desse momento passa a ser até 5 salários mínimos. Há, portanto, uma falsa ideia de que o problema habitacional para a população de baixa renda estava sendo resolvido.

A tabela 6 demonstra em números como foi a produção de unidades habitacionais do BNH/SFH no período em que esteve em vigor, esta análise leva em consideração o tempo de mandato de cada presidente. Assim, constata-se que houve um total de 4.271.562 unidades habitacionais construídas. No âmbito da habitação popular, a partir de recursos do FGTS, foram construídas 2.372.991 unidades habitacionais. As COHABS foram as principais responsáveis pela construção de moradias, com um total de 1.577.864 unidades, sendo que nos governos de Ernesto Geisel e João Figueiredo houve os maiores números de construção, com 593.777 e 655.888 moradias, respectivamente. Para a população de classe média, por meio de recursos do SBPE foram construídas 1.898.571 moradias, sendo no governo de João Figueiredo, o maior número de habitações construídas: 1.897.589.

Como mencionado anteriormente, o acesso a moradia para a população de baixa renda se dava em sua grande maioria pelas Cohabs. Levando isto em consideração e ao se analisar separadamente o número de habitações sob este regime, a porcentagem em relação ao total geral, é de 36%, ou seja, um número muito pequeno em relação ao tamanho do problema e dos capitais investidos.

É interessante perceber que no governo de Médici (1970-1974) a construção de unidades habitacionais para a classe média foi de 326.146 unidades, já para a habitação popular foram construídas 233.962 moradias, sendo assim, com uma diferença de aproximadamente 92.184 unidades habitacionais, demonstrando um maior investimento para a classe média. Este fato também acontece no governo de João Figueiredo (1980-1984), com a construção de 972.366 moradias para a classe média e 925.223 para a habitação popular, uma diferença de 47.143 unidades habitacionais.

Parte destas discrepâncias podem ser explicadas pela crise que assolou as Cohabs, e como mencionada acima, foi causada principalmente pela grande

inadimplência da população de baixa renda. Porém, fica o questionamento: para quem de fato era a política habitacional? Maricato (1987, p. 29/30) complementa dizendo que, parte do sucesso do SFH, principalmente em períodos de crise se ocorreu “[...] exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas”.

Percebe-se que o número de unidades habitacionais construídas para a população de baixa renda foi superior ao da classe média. Porém, Bonduki (2014, p. 64/65) destaca que “[...] os números são significativos, mas ficaram muito aquém das necessidades geradas pelo mais acelerado processo de urbanização ocorrido no mundo na segunda metade do século XX”. Além disso, constata-se que grande parte do dinamismo presente no BNH se deu a partir dos financiamentos e investimentos da classe média/alta.

Tabela 6 – Produção de unidades habitacionais do BNH/SFH (1964-1986)

Período	Presidente	Habitação Popular				SBPE	Total Geral
		COHAB	Outros	Coop.	Total Habitação Popular		
1964-1969	Castelo Branco e Costa e Silva	178.895	64.727	61.223	304.845	120.469	425.314
1970-1974	Garrastazu Medici	77.902	55.833	100.227	233.962	326.146	560.108
1975-1979	Ernesto Geisel	593.777	31.134	178.008	802.919	400.108	1.203.027
1980-1984	João Figueiredo	655.888	112.842	156.493	925.223	972.366	1.897.589
1985-1986	José Sarney	71.402	19.984	14.656	106.042	79.482	185.534
TOTAL		1.577.864	284.520	510.607	2.372.991	1.898.571	4.271.562

Fonte: PONTUAL, 1994; BARBOSA, 1993; Relatórios anuais do BNH *apud* BONDUKI, 2014, p. 64.

É importante pontuar os aspectos presentes nas moradias construídas no período do BNH para a habitação popular. Foram construídos grandes conjuntos habitacionais, distantes dos centros urbanos e sem a infraestrutura urbana e social necessária para uma boa qualidade de vida. Bonduki (2014, p. 67) destaca que a política habitacional durante a ditadura militar “[...] reforçou uma característica já

presente, embrionariamente, na produção realizada pelos IAPs e FCP no período anterior: a desconsideração da diversidade regional, das tradições construtivas e dos valores culturais locais”. Percebe-se que este padrão alterou profundamente a configuração das cidades, fato que ainda vem se reproduzindo até os dias atuais.

Serpa (1988, p. 67) destaca que os terrenos adquiridos pelo BNH eram influenciados pelos valores, e com isso “[...] encontravam-se cada vez mais distantes dos centros urbanos, em áreas nem sempre prioritárias para o crescimento físico das cidades, e que exigiam investimentos adicionais por parte do poder público, para o provimento dos serviços necessários”. Em análise realizada pela autora sobre a qualidade deste estoque de terrenos, constatou-se que dos 90 terrenos analisados, somente 17 estavam localizados em áreas urbanas (SERPA, 1988, p. 100).

Santos (2013, p. 124) reforça os mecanismos já apresentados, salientando que, as ações do BNH em construir conjuntos habitacionais em áreas afastadas das cidades com dinheiro público, mas a partir de empresas privadas, contribuíram diretamente para que a produção do espaço urbano ocorresse, surgindo diversos vazios urbanos, tendo como consequência direta o estímulo a especulação imobiliária. Fato este que reforça mais uma vez como o Estado atua em consonância com os agentes capitalistas e favorece a acumulação. Bonduki (2014, p. 66) complementa dizendo que,

[...] as realizações financiadas pelo banco não contribuíram significativamente, na dimensão que seria possível diante dos investimentos realizados, para a qualificação das cidades brasileiras. Salvo algumas exceções relevantes, predominaram largamente grandes conjuntos habitacionais, localizados nas franjas urbanas, que desprezaram a qualidade do projeto, sem respeito ao meio físico, à identidade cultural e a à participação popular. Foram empreendimentos desarticulados de uma concepção urbanística mais consistente, soluções uniformizadas e padronizadas, em que a preocupação com os aspectos de habitabilidade e da qualidade arquitetônica ficou fortemente condicionada ao processo de produção comandado pelo setor da construção civil e aos limites dos custos (BONDUKI, 2014, p.66)

Não se pode desconsiderar a importância da construção das unidades habitacionais, porém, esta política habitacional manteve um efeito perverso, pois apesar de ter sido desenvolvida para diminuir as diferenças sociais presentes na realidade brasileira, na prática aconteceu o inverso, acentuando as desigualdades e a concentração de renda no Brasil (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 108).

Foi a partir de 1986 que a crise no BNH se intensifica e com isso o então

presidente José Sarney ao invés reformulá-lo, decide a partir do Decreto-Lei nº 2.291 de 21 de novembro de 1986, extinguir o órgão, passando seus direitos e obrigações para a Caixa Econômica Federal. Uma das justificativas utilizadas para a extinção do mesmo foi a falência dos controles da inflação, tornando inviável mantê-lo (FERNANDES; RIBEIRO, 2011, p. 5).

O pós-BNH pode ser considerado um período de bastante instabilidade: não houve estratégias previamente definidas para gerir novas políticas habitacionais em nível nacional, tendo como consequência um período com recursos escassos e políticas isoladas e descontínuas. O setor empresarial foi o maior beneficiado em decorrência desta realidade.

É importante lembrar sobre o momento histórico que vivíamos no Brasil: fim do período ditatorial e reabertura econômica do país, e como mencionado no subitem 2.3 do Capítulo 3, a união de diversos atores da sociedade contribuiu para que surgisse o Movimento Nacional pela Reforma Urbana em 1985 e como consequência desta articulação houve a incorporação de dois artigos (Art. 182 e 183) na Constituição Federal de 1988, colocando como protagonista a função social da propriedade e o bem-estar da população.

O marco institucional da política habitacional brasileira é a Constituição Federal, que delega a responsabilidade da provisão de moradias para os amplos segmentos da população aos governos federal, estaduais e municipais. A responsabilidade maior é, no entanto, do governo federal, que tem poderes para legislar sobre a política de crédito e sobre os sistemas de captação de recursos (IPEA, 2007, p. 282).

Bonduki (2014, p. 79) considera que apesar de muitos chamar este período como perdido, na concepção do autor ele foi fértil, ou seja, os principais ganhos do período não se traduzem pelo número de moradias construídas, mas sim em ganhos pela luta social e a conquista da Constituição de 1988, gerando a possibilidade de uma gestão com participação e controle social.

Nos governos de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) não aconteceram grandes mudanças no que diz respeito a possibilidade de surgimento de um novo programa habitacional.

Havia uma grande expectativa com o início do Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) de que, com todo o seu engajamento social, haveriam grandes avanços no debate. Houve uma retomada nos investimentos no setor habitacional a partir da Secretaria de Política Urbana (SEBURP), pertencente ao Ministério do Planejamento

e Gestão, com finalidade de incorporar a descentralização da produção e diferentes formas de financiamento. A divulgação do documento da Política Nacional da Habitação, apresentou programas para o enfrentamento da questão habitacional. Dentre elas, podemos mencionar: a tendência em municipalizar as políticas habitacionais com os recursos do FGTS a partir do Programa Pró-Moradia; e a partir de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) com o Programa Habitar Brasil e Programa Subsídio Habitacional (BONDUKI, 2008; FERNANDES; RIBEIRO, 2011; CARDOSO; JAENISCH, ARAGÃO, 2017).

Além disso, em 1999 foi criado o chamado Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que se baseava pela união de recursos advindos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU) com o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), permitindo um subsídio direto ao financiamento de moradias destinado para a população com renda entre três e seis salários mínimos. O programa se manteve ativo durante a década de 2000 e pode ser considerado base para outros programas desenvolvidos nas gestões posteriores de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef, como veremos em breve (FERNANDES; RIBEIRO, 2011; CARDOSO; JAENISCH, ARAGÃO, 2017).

Para a população de baixo poder aquisitivo, com renda até 3 salários mínimos, que na época valia R\$408,00 (US\$80,58), foi criado o Programa Habitar-Brasil BID em 1999 e o Programa de Subsídio à Habitação (PSH) em 2001, porém, com baixos orçamentos, não houve grande aderência das cidades em ambos (FERNANDES; RIBEIRO, 2011; CARDOSO; JAENISCH, ARAGÃO, 2017).

Foram desenvolvidos programas voltados para concessão de créditos, por meio do Programa Carta de Crédito FGTS para os segmentos com menores rendas e a Carta de Crédito do SBPE para os segmentos de maior renda. Destaca-se que “[...] além de alavancar o mercado de usados, teve como grande virtude dar maior poder de mercado aos adquirentes que passam a não mais ter acesso ao crédito “filtrado” pelas construtoras, como acontecia na época do BNH” (CARDOSO; JAENISCH, ARAGÃO, 2017, p. 17).

Vale mencionar que foi no governo de FHC que após 13 anos de luta, que a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, intitulada como Estatuto da Cidade foi aprovada visando regulamentar os artigos 182 e 183 sobre a política urbana presentes na Constituição Federal de 1988. O Estado foi um aparato de extrema importância ao criar instrumentos para que a função social da propriedade fosse de fato colocada em

prática. As consequências de sua aprovação serão sentidas com maior ênfase nos governos posteriores.

Apesar de todos estes exemplos e os documentos produzidos que tratavam diretamente sobre a questão habitacional demonstrarem entender claramente quais eram os problemas a serem lidados, na prática as resoluções foram tímidas e insuficientes para resolver o déficit habitacional. Vale mencionar que este setor “envolve interesses diversos, alguns deles inclusive com raízes coloniais como o quadro fundiário e o poder local. Enfrentá-los exige independência em relação a esses interesses, coisa que o governo FHC parece não ter” (MARICATO, 1998, p. 6).

Bonduki (2008, p. 79) destaca que,

[...] a implementação desses programas não significou interferir positivamente no combate ao déficit habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo.

Complementando esta informação, constata-se que, entre os anos de 1991 a 2000, o número de favelas cresceu aproximadamente 84%, o que demonstra que as necessidades habitacionais da população não foram de fato resolvidas e nem reduzidas (BONDUKI, 2008). As políticas neoliberais presentes no governo de FHC, visavam principalmente a questão econômica em detrimento do desenvolvimento social.

Com paradigmas diferentes, 2003 se iniciou o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), período em que foi criada grande expectativa para que fosse desenvolvida uma política habitacional em nível nacional que dialogasse com os diferentes atores presentes na sociedade. Logo no início de seu governo, a partir da Medida Provisória nº 103 de 1 de janeiro de 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com as seguintes atribuições:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;

- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento; (BRASIL, 2003, grifo nosso)

Para colocar em prática as ações mencionadas acima, o Ministério foi dividido em quatro secretarias: Secretaria Nacional de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Transporte e Mobilidade, de Programas Urbanos. Além disso, o canal de diálogo consultivo entre o Ministério e a população se deu a partir do Conselho das Cidades, criado posteriormente em 2004 (BONDUKI, 2014; IPEA, 2007, p. 14).

No 2000, antes mesmo de Lula ser eleito, foi desenvolvido um documento intitulado como Projeto Moradia, com a união de diversos estudiosos sobre a questão urbana que tinha como intuito apresentar medidas voltadas para o enfrentamento do déficit habitacional. Dentre elas, podemos mencionar: 1) a criação do Sistema Nacional de Habitação articulados entre governos federais, estaduais e municipais; 2) criação de conselhos nacionais, estaduais e municipais da habitação, visando uma gestão democrática da cidade; 3) aprovação do projeto de lei de iniciativa popular em trâmite desde 1991 para instituir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; 4) retomada de financiamentos para a classe média com recursos do SBPE para que o FGTS seja destinado quase que exclusivamente a camada de baixa renda e 5) articular a política habitacional com a política de controle e valorização fundiária (CARDOSO; JAENISCH, ARAGÃO, 2017).

Esperava-se que com a vitória de Lula, a criação do Ministério das Cidades uma nova política habitacional que havia começado a ser delineada em 2003 fosse facilmente implementada. Porém, as regras econômicas restritivas que tinham sido estipuladas no governo do FHC ainda estavam em vigor devido à dificuldade econômica que o Brasil ainda passava, portanto, não houve apoio do setor econômico do governo para esta implementação. Dessa forma, durante os anos de 2003 e 2004, foram mantidos os programas habitacionais do governo anterior, a partir da utilização do FGTS (BONDUKI, 2009; CARDOSO; JAENISCH, ARAGÃO, 2017).

Vale mencionar que no ano de 2004 foi elaborada a Política Nacional da Habitação, que teria a Secretaria Nacional de Habitação como órgão responsável pela gestão e implementação da mesma. O foco principal do Política Nacional de Habitação (PNH) era “[...] garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à

habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano” (CNM, 2011, p. 139).

Para que as famílias de baixa renda pudessem ser de fato assistidas pela nova Política Nacional de Habitação, esperava-se que o mercado atuasse diretamente para atender as classes médias com recursos do SBPE, deixando os recursos do FGTS e do OGU diretamente para lidar com a habitação popular. Ao criar estes mecanismos, a ideia seria evitar o que ocorreu em outras políticas, que a classe média passou a se apropriar de recursos destinados a faixa de interesse social (BONDUKI, 2014, p. 112).

Para garantir esta implementação foi necessário a criação de instrumentos como o Sistema Nacional de Habitação, que tinha como função definir como será enfrentado o déficit habitacional, realizando ações entre os três níveis de governo (CNM, p. 140). Além disso, a partir da promulgação da Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005 foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor da FNHIS. Na referida Lei o Art. 2º irá discorrer sobre os objetivos do SNHIS, sendo eles:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005).

Para que o SNHIS consiga cumprir com seus objetivos, o FNHIS seria o responsável por “[...] centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda” (BRASIL, 2005).

Este Fundo foi instalado, em 2006, para que os estados e municípios conseguissem acessar os recursos seria havia algumas regras: firmar um termo de adesão; constituir um fundo local de habitação que deveria ser administrado por um conselho com participação popular; apresentar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e elaborar relatórios das ações desenvolvidas (CNM, 2011, p. 141; CARDOSO; JAENISCH, ARAGÃO, 2017). Vale destacar que, entre os anos de 2006 e 2009, mais de 4.400 projetos utilizaram o FNHIS, com recursos de

aproximadamente 4,4 bilhões de reais.

Diferente do início do governo, aonde existia uma grande restrição econômica, no ano de 2007, o governo Lula desenvolveu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que tinha como principal objetivo promover o crescimento econômico do país mediante obras de grande magnitude. O Programa visava investir em diversos setores, dentre eles, podemos citar o investimento em infraestruturas e estímulos ao financiamento e créditos, no qual o setor habitacional foi contemplado, principalmente e como nunca tinha sido feito antes, a partir da Urbanização de Assentamento Precários (IPEA, 2007, p. 287; BONDUKI, 2009).

Vale mencionar que, entre 2003 e 2008, houve uma grande escalada nos recursos destinados ao setor habitacional, de R\$8 bilhões para mais de R\$42 bilhões. Pode-se considerar que depois da extinção do BNH, este seria o primeiro momento em que havia recursos, com aporte da OGU, para desenvolver programas habitacionais de grande magnitude em nível nacional e que impactasse diretamente no déficit habitacional existente entre as faixas de renda mais baixas (BONDUKI, 2014). É interessante perceber como o governo vinha se estruturando com diversos órgãos e instrumentos para lidar com o déficit habitacional.

Para somar esforços e lidar com as questões habitacionais do país, nos anos de 2007 e 2008 começou a ser delineado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que tinha como objetivo principal elaborar estratégias a longo prazo para solucionar o déficit habitacional do país, garantindo o acesso a moradia digna para a população brasileira. Para isso, seria necessário que ocorresse a destinação correta dos recursos e a estruturação da política habitacional mediante quatro eixos estruturantes: “modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil” (BRASIL, 2009, p. 9).

Porém, a crise econômica internacional que teve início, em 2008, no setor imobiliário nos Estados Unidos, teve repercussão direta no Brasil, gerando inseguranças e congelamentos de investimentos. Devido a isso, o governo federal decidiu implementar um pacote de investimentos maciços no setor habitacional para minimizar os efeitos da crise fazendo com que grande parte das medidas propostas no PlanHab fossem deixadas de lado. Fica o questionamento: estes investimentos seriam para movimentar a economia ou realmente resolver o déficit habitacional do país? Pois bem, destaca-se que “o Programa buscava claramente aquecer o mercado imobiliário de unidades novas e, assim, impactar a economia através dos efeitos

multiplicadores gerados pela indústria da construção civil” (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017, p. 29).

Dentre estas medidas, aconteceu a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida. Inicialmente a partir da Medida Provisória nº 459, de 25 de março, e posteriormente em 7 de julho do mesmo ano, foi sancionada a Lei nº 11.977. A finalidade do programa era “[...] criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda até dez salários mínimos” (BRASIL, 2009). A criação do programa pode ser considerada muito importante para o enfrentamento do problema habitacional do país, porém,

Considerando o desenho institucional adotado para o programa – fortemente ancorado no protagonismo do setor privado –, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS pautados no papel estratégico do setor público, ignorando em larga medida as premissas e os debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab) que vinha sendo amplamente discutido desde 2007 (CARDOSO; JAENISCH, ARAGÃO, 2017, p. 29).

Constata-se, portanto, que o PMCMV estava totalmente interligado com o mercado privado, o oposto do definido no SNHIS, que possuía seus princípios fundados no papel do setor público. Com isso, os programas realizados pelo FNHIS não receberam mais recursos para a construção de unidades habitacionais, o fundo ficou responsável pela urbanização de assentamento precários e de desenvolvimento institucional, demonstrando claramente que a partir deste momento o fundo teria um papel de assistência nas decisões sobre as políticas habitacionais do país (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011).

Para realizar os financiamentos no âmbito do PMCMV, o governo federal criou o Fundo Garantidor, que como o próprio nome já diz, garantiria para o comprador a possibilidade refinancear as prestações da moradia em caso de desemprego ou caso ocorresse a inviabilidade de pagar as prestações durante um período e possibilita baratear o seguro em casos de morte, invalidez e danos físicos (BRASIL, 2010).

Além disso, o programa foi viabilizado a partir de recursos de diversos setores, dentre eles podemos citar a União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), comandados pela Caixa Econômica Federal (CEF), o Orçamento Geral da União (OGU), o FGTS, entre outros. É importante destacar que o programa vai se delineando a partir dos interesses empresariais, tendo a CEF o papel de avaliar e aprovar os projetos. A função dos órgãos públicos seria de organizar as demandas e as empresas privadas eram responsáveis por todas as

demais demandas (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Portanto, as construtoras possuíam “[...] um protagonismo na seleção de terrenos e proposição dos projetos, atrelando a produção de habitação aos interesses do mercado da construção civil, possuidor de um modo próprio de obtenção de viabilidade econômica visando ao lucro” (PEREIRA; SILVA, p. 388). Assim, ao conceder ao setor privado a localização e os projetos dos conjuntos habitacionais, agentes que visam a maior rentabilidade possível, fica evidente que não seria levado em consideração aspectos inerentes a boa qualidade de vida da população.

Importante mencionar que o PMCMV se divide em Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Além disso, o PNHU se subdivide nas seguintes modalidades: o FAR é responsável por atender as famílias da faixa 1, com baixa renda, mediante a construção de moradias por meio da contratação de empresas privadas; o Entidades, habilitado pelo MDR, se caracteriza pela a união de famílias de forma associativa; e por fim, a oferta pública, atuando a partir de financiamento ou recursos advindos do FGTS para famílias com renda mais elevada, pertencendo as faixas 1,5, 2 e 3 do Programa. (BRASIL, 2020).

Durante o período em que esteve em funcionamento, o Programa Minha Casa, Minha Vida passou por três fases, aonde suas metas e estrutura foi sendo modificada através de Leis, Decretos e Portarias.

O PMCMV I teve início em 2009 e perdurou até 2011, a meta deste período foi a construção de 1 milhão de moradias para famílias com renda até 10 salários mínimos. Neste momento, o programa se dividia em três faixas de renda familiar, sendo a Faixa 1 destinadas a famílias com renda familiar de até R\$1.395; a Faixa 2 até R\$2.790 e a Faixa 3 até R\$4.650. Vale destacar que 40% dos recursos seriam destinados a Faixa 1 do programa (BONDUKI, 2014; BRASIL, 2020).

Como uma forma de enfrentar um período de crise, no ano de 2011, já no governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), foi lançado o PMCMV II com a meta de construir mais de 2 milhões de habitações. Esperava-se com essa nova fase “[...] ampliar o seu capital político e reforçar os bons índices de aprovação que tinham sido herdados do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em contexto econômico pós-crise e com a economia em franca recuperação” (CARDOSO; JAENISCH, ARAGÃO, 2017, p. 33).

Se na primeira fase do programa eram contempladas famílias com até 10 salários mínimos, a partir desta fase, o limite de renda passou a ser R\$5.000

(FORAGI, 2012). Em relação as faixas de renda, o número se manteve, porém, houve alterações nos valores de cada uma. A faixa 1 passou a ser destinadas a famílias com renda até R\$1.600, a faixa 2 até R\$3.275 e a faixa 3, R\$5.000 (BRASIL, 2020).

Já a Fase 3 do programa teve início entre o fim de 2015 e o começo de 2016, possuía uma meta similar a estabelecida anteriormente, 2 milhões de unidades. Neste momento houve o acréscimo de uma nova faixa de renda, denominada como 1,5 e aconteceram alterações nos valores das rendas familiares. A faixa 1 passou a contemplar famílias com renda de até R\$1.800, a Faixa 1,5 até R\$2.350, a Faixa 2 até R\$3.600 e a faixa 3, até R\$6.500 (BRASIL, 2020).

É importante contextualizar as mudanças no âmbito político que ocorreu no ano de 2016, com o Impeachment da então presidenta Dilma Rousseff e a posse do seu vice Michel Temer para substituí-la. A partir deste momento de crise, aconteceram mudanças significativas no programa, pois passa a ocorrer uma “[...] uma reversão das políticas sociais e de garantia de renda e emprego adotadas pelo *lulismo* com ascensão muito forte das visões conservadoras e neoliberais” (CARDOSO; JAENISCH, ARAGÃO, 2017, p. 45).

Com isso, no início 2017, acontece a alteração dos valores das rendas familiares beneficiadas pelo programa. A Faixa 1 se manteve, com uma renda familiar de até R\$1.800; a faixa 1,5 passa de até R\$2.350 para até R\$ 2.600; a faixa 2 estabelecia o limite de até R\$3.600 passa a ser de até R\$4.000 e a faixa 3, foi alterada de até R\$6.500 para R\$9.000 (BRASIL, 2017).

No governo de Jair Messias Bolsonaro, que teve início em 2019, houve o anúncio de novas metas para o programa: 400 mil unidades para 2019 e 500 mil para 2020 (BRASIL, 2020). Destaca-se que com a entrada de Bolsonaro no poder, o Ministério das Cidades é extinto a partir da Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019, que posteriormente se transformou na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, colocando as demandas habitacionais e urbanas como responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional

Na tabela 7 é possível ter um panorama de como foram as alterações nas rendas familiares que ocorreram durante as fases do programa. É interessante perceber que a faixa de renda em que aconteceu maiores alterações foi a 3, chegando na última fase do programa a R\$9.000, o que claramente não se destina a população com baixo poder aquisitivo. Portanto, observa-se que o programa foi se distanciando aos poucos da raiz do problema, que está claramente concentrada na Faixa 1, e

abrindo cada vez mais as possibilidades para a produção habitacional destinada a classe média/alta, o que não poderia ser considerado como uma política social, mas sim movida pela rentabilidade do mercado imobiliário.

Tabela 7 – Evolução das faixas de renda familiar do PMCMV

	FASE 1 (2009-2011)	FASE 2 (2011-2014)	FASE 3 (2016-2017)	(2017-2021)
FAIXA 1	Até R\$1.395	Até R\$1.600	Até R\$1.800	Até R\$1.800
FAIXA 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$2.350	Até R\$2.600
FAIXA 2	Até R\$2.790	Até R\$3.275	Até R\$3.600	Até R\$4.000
FAIXA 3	Até R\$4.650	Até R\$5.000	Até R\$6.500	Até R\$9.000

Fonte: Lei 11.977/2009, Decretos 7.499/2011 e 7.825/2012 e Portarias Interministeriais nº 96,98 e 99/2016 e nº 528/2017 apud BRASIL, 2020. Adaptado pela autora.

Na Tabela 8 será apresentado como se configurou as contratações e entregas do PMCMV, de 2009 até setembro de 2020. No total, das 5.532.400 unidades habitacionais contratadas, 5.115.234 foram entregues. Para a Faixa 1 foram realizadas 1.910.546 contratações e foram entregues 1.493.180 unidades, representando 29% do total. É interessante perceber que nesta faixa não houve a entrega de todas as unidades contratadas, somando uma perda de 417.366 unidades. Já na Faixa 1,5 foram contratadas e entregues 150.127 unidades habitacionais, representando 3% do total. Na Faixa 2 se concentram os resultados mais expressivos, pois, foram contratadas e entregues 3.108.378 unidades habitacionais, o que representa 61% do total. Já na Faixa 3 houve a contratação e entrega de 363.549 unidades habitacionais, o que representa 7% do total entregue.

Em relação aos valores contratados, no total foram R\$530,9 bilhões, sendo R\$97,4 bilhões para a Faixa 1 (18%); R\$18,4 bilhões para a Faixa 1,5 (4%); R\$357,8 bilhões para a Faixa 2 (67%) e R\$57,3 bilhões para a Faixa 3 (11%). Fica evidente que os investimentos feitos não foram destinados para a Faixa 1, extrato da população com maior necessidade. Tanto o número de unidades habitacionais entregues, quanto o valor contratado teve mais de 50% dos investimentos destinados para a Faixa 2 do programa (Tabela 8).

Tabela 8 – Contratações e entregas do PMCMV (2009 – setembro/2020)

	CONTRATAÇÕES (UNIDADES)	ENTREGUES (UNIDADES)	VALOR CONTRATADO (R\$ BILHÕES)
FAIXA 1*	1.910.546	1.493.180	97,4
FAIXA 1,5	150.127	150.127	18,4
FAIXA 2	3.108.378	3.108.378	357,8
FAIXA 3	363.349	363.549	57,3
TOTAL	5.532.400	5.115.234	530,9

*As unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas no Faixa 1 (cerca de 215 mil unidades contratadas)

Fonte: SisHab apud BRASIL, 2020. Adaptado pela autora.

Além de priorizar o mercado imobiliário, as moradias construídas para as famílias de baixa renda, em sua grande maioria estão localizadas em zonas periféricas, “[...] distante dos empregos, desarticulada da malha urbana existente, ou de planos de expansão urbana, com projetos de moradias sem qualidade arquitetônica nem identidade das comunidades locais” (BONDUKI, 2014, p. 123).

Na mesma linha de raciocínio, Cardoso, Jaenisch e Aragão destacam que,

A busca por terrenos mais baratos, visando viabilizar a produção e garantir as margens de lucro previstas, levaram as empresas a elaborar projetos em áreas periféricas, muitas vezes completamente fora do perímetro urbano, em condições de infraestrutura e acessibilidade aos transportes e serviços precária. A longo prazo, esse fato leva a que os governos locais sejam premiados a investir em infraestrutura para viabilizar esses empreendimentos. (2017, p.43)

Em 2014 foi realizada pelo Ministério das Cidades e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma pesquisa de satisfação dos beneficiários do PMCMV com amplitude nacional. O principal público-alvo analisado foram as famílias que vivem há mais de seis meses em unidades habitacionais da Faixa 1 do programa. Quando questionados sobre a inserção urbana de suas residências, a resposta foi negativa em todas as regiões do Brasil, ou seja, os entrevistados consideram a disponibilidade de equipamentos de saúde, escolas, transportes, entre outros, insuficientes no local em que vivem (BRASIL, 2014).

Apesar da realidade apresentada, demonstrando que, nas ações do PMCMV o equacionamento do déficit habitacional não foi de fato colocado em primeiro plano, deve-se reconhecer os avanços importantes que foram sendo delineados durante toda a sua trajetória. Bonduki (2014, p. 122) complementa dizendo que “o Programa Minha

Casa, Minha Vida foi um marco indispensável de uma política habitacional inclusiva e da retomada de uma produção massiva de moradias”. Porém, se faz necessário compreender que não é somente a produção massiva de moradias que resolve um problema tão complexo e urgente.

No ano de 2021, dando continuidade no desmantelamento das políticas habitacionais construídas até o momento, o presidente Jair Messias Bolsonaro modificou o Programa Minha Casa, Minha Vida e instituiu a partir da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 um novo programa habitacional denominado Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). Automaticamente a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e a Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009 que discorriam sobre o PMCMV foram alteradas.

Segundo o que está previsto em seu Art. 1º, o objetivo do Programa é:

[...] promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural (BRASIL, 2021).

Mantendo o modelo de política habitacional do PMCMV, o novo programa também define três grupos de rendas a serem contempladas. O Grupo Urbano 1, são destinadas a famílias com renda familiar de até R\$2.400; o Urbano 2 até R\$4.400 e o Urbano 3 até R\$8.000 (BRASIL, 2022).

Para atender as demandas do Grupo 1, as famílias serão atendidas a partir da Produção Financiada, Melhoria Habitacional, Regularização Fundiária e Produção Subsidiada. Já as famílias dos Grupos 2 e 3, terão acesso a Produção Financiada e a Regularização Fundiária (TONUCCI, 2020). Porém, entre as principais diferenças entre o PMCMV e o novo programa habitacional está a aplicação de juros. No PMCMV, a faixa de menor renda (faixa 1) não existia juros, já no Programa Casa Verde e Amarela, os juros passam a ser aplicados desde a Grupo 1, de 4,25% para as regiões Norte e Nordeste e 4,5% para as demais regiões (BRASIL, 2022). Fato como este irá dificultar ainda mais a população de baixa renda a conseguirem adquirir uma moradia digna.

Além disso, Tonucci (2020) enfatiza que desde o início do governo Bolsonaro não houve mais investimentos no Faixa 1 do PMCMV, fato que está presente na realidade do PCVA. A justificativa do governo se dá pela falta de recursos da OGU

para esta finalidade, demonstrando, mais uma vez, que apesar do discurso, o programa está direcionado para as camadas de maior poder aquisitivo. Como o surgimento do programa é recente, será necessário se ater apenas em apresentar os principais pontos da sua estrutura. Portanto, para o presente momento não será possível realizar uma análise mais detalhada dos desdobramentos territoriais do PCVA durante o pequeno período em que esteve em vigor.

Importante mencionar a reeleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva e início de mandato em janeiro de 2023, pois tem-se a expectativa de que novos desdobramentos positivos, como é o caso da Medida Provisória nº 1.162 de 14 de fevereiro de 2023, que relançou o Programa Minha Casa, Minha Vida, extinguindo o PCVA. Destaca-se que o programa continuará sendo dividido por faixas de renda, sendo elas: Faixa 1 (renda bruta familiar de até R\$2.640,00), Faixa 2 (renda familiar de R\$2.641,00 até R\$4.400,00) e Faixa 3 (renda familiar bruta de R\$4.400,01 até R\$8.000,00).

O Art. 2 da referida Medida Provisória discorre que os objetivos do programa são: ampliação de oferta de novas moradias; a realização de melhorias em moradias já construídas; modernizar o setor visando a redução de custos e reduzindo impactos ambientais; e por fim, dar apoio aos agentes públicos e privados envolvidos neste processo (BRASIL, 2023).

Diferente do que foi realizado anteriormente, nesta nova fase, o PMCMV irá atuar em diferentes âmbitos e não somente na construção de novas moradias. O Art. 3 apresenta quais são os caminhos para atingir os objetivos propostos. Dentre eles é interessante mencionar: “II - provisão financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais; III - locação social de imóveis em áreas urbanas; IV - provisão de lotes urbanizados; e V - melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais” (BRASIL, 2023). Para a realização dos projetos, os recursos serão advindos da União, FNHIS, FAR, FDS, FGTS, contrapartidas financeiras de origem pública ou privada, doações públicas ou privadas e outros recursos oriundos de fontes nacionais e internacionais (BRASIL, 2023).

É interessante destacar a utilização de imóveis já construídos e também o aluguel social, o que pode contribuir diretamente para a ocupação de áreas vazias sem a devida função social, ou seja,

A possibilidade de financiamento de imóveis usados em áreas urbanas e rurais, afirmando o uso de imóveis já construídos é um avanço significativo

no direito à cidade, pois permite que as pessoas sejam inseridas em áreas urbanas consolidadas, com infraestrutura e serviços disponíveis. Isso é especialmente importante para as populações mais vulneráveis, que muitas vezes são excluídas do acesso à cidade e precisam se deslocar para regiões distantes para encontrar moradia (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2023).

Há grandes expectativas de que aconteça uma retomada mais consciente e que vise beneficiar aqueles que realmente necessitam. Porém, as mudanças ainda são recentes e sem ações concretas. Portanto, é necessário estar vigilante e atento para os caminhos que serão tomados nos próximos anos.

A partir do breve histórico sobre as políticas habitacionais do Brasil, percebe-se que o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foram os programas com maior abrangência nacional, porém, mesmo aqueles de menor alcance, se calcaram em princípios similares. Em nenhum momento a intenção desta análise é desconsiderar os avanços alcançados, “[...] no entanto, para enfrentar o problema, é necessário muito mais do que um programa de produção massiva, é essencial estruturar uma política habitacional e urbana que aborde os diferentes aspectos da questão” (BONDUKI, 2014, p. 125).

Se torna perceptível que no decorrer do tempo, em todos os programas apresentados, se perpetuou uma forma de funcionamento similar ao se apropriar de um discurso com fins políticos – iludindo grande parte da população - quando a real finalidade era movimentar a economia em momentos de crise a partir da indústria da construção civil e priorizar o mercado imobiliário, construindo casas para classe média/alta em detrimento da equacionamento do déficit habitacional brasileiro, que se concentra nas famílias com baixo poder aquisitivo.

A localização periférica dos conjuntos habitacionais para a população de baixa renda sem as infraestruturas urbanas físicas e sociais necessárias, também é uma prática recorrente (salvo raras exceções), o que, para acentuar as desigualdades sociais, causando segregação socioespacial, aumento da criminalidade, entre outros. Além disso, coloca em movimento a especulação imobiliária, o que tem como consequência direta o aumento no preço dos terrenos, fazendo com que as pessoas fiquem cada vez mais dependentes de políticas habitacionais para conquistarem suas moradias.

Fica evidente que as políticas habitacionais irão atuar diretamente na produção do espaço urbano, modificando o ordenamento territorial das cidades de acordo com o interesse dos agentes capitalistas dominantes e com a anuência do

Estado, trazendo consequências diretas para a vida cotidiana da população, pois a geração de lucro se mostra mais importante do que o bem-estar das pessoas.

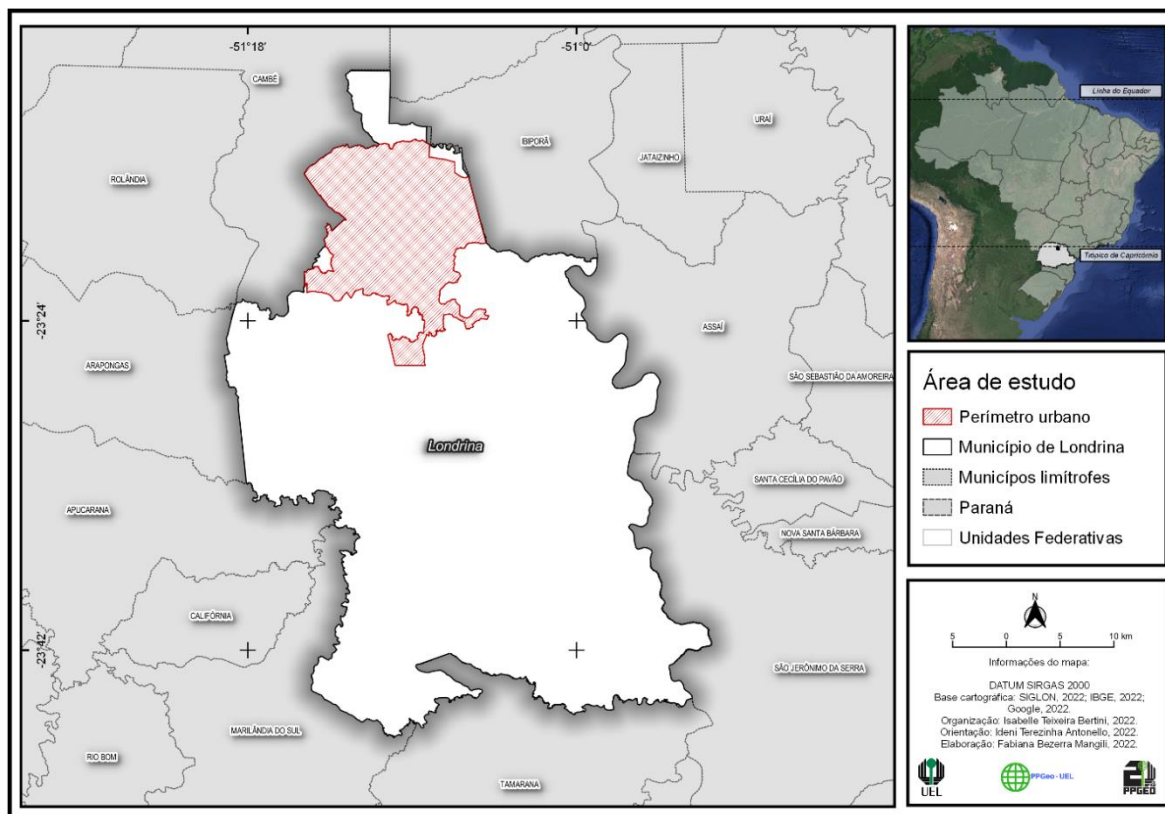
Levando em consideração o objeto de estudo desta pesquisa, no capítulo a seguir pretende-se retornar para a escala local e entender como aconteceu a formação da cidade de Londrina-Pr. É importante esclarecer que neste momento não será abordado como a política habitacional vem sendo incorporada na cidade, esta discussão ficará para um momento posterior.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS EM LONDRINA-PR

Com a bagagem adquirida neste percurso teórico, pretende-se sair da escala federal e adentrar o particular, ou seja, entender a partir de um viés histórico e dialético, como a produção do espaço urbano, sob domínio do sistema capitalista e seus agentes, vêm definindo os caminhos do ordenamento territorial urbano de Londrina-Pr, tendo como foco as políticas públicas habitacionais.

5.1 A FORMAÇÃO DE LONDRINA-PR: O CRESCIMENTO POPULACIONAL E TERRITORIAL

O município de Londrina está situado na região Sul do Brasil e encontra-se no norte do estado do Paraná, com 604 metros de altitude entre os paralelos 23° 18' 44" de latitude Sul e 51° 09' 46" de longitude a Oeste de Greenwich, como pode ser visto na Figura 4 (IPARDES, 2022). Pode ser considerada relativamente jovem, foi fundada em 21 de agosto de 1929 e passou a ser um município no dia 10 de dezembro de 1934. Como será analisado a seguir, o município cresceu em ritmo acelerado e atualmente possui uma área de 1.653 km² com uma densidade demográfica de 306,52hab/km² (IBGE, 2022).

Figura 4 – Localização da área de estudo: Londrina-Pr

Fonte: SIGLON, 2022; IBGE, 2022; GOOGLE, 2022. Org. BERTINI, I.T. Elaboração: MANGILI, F. B.

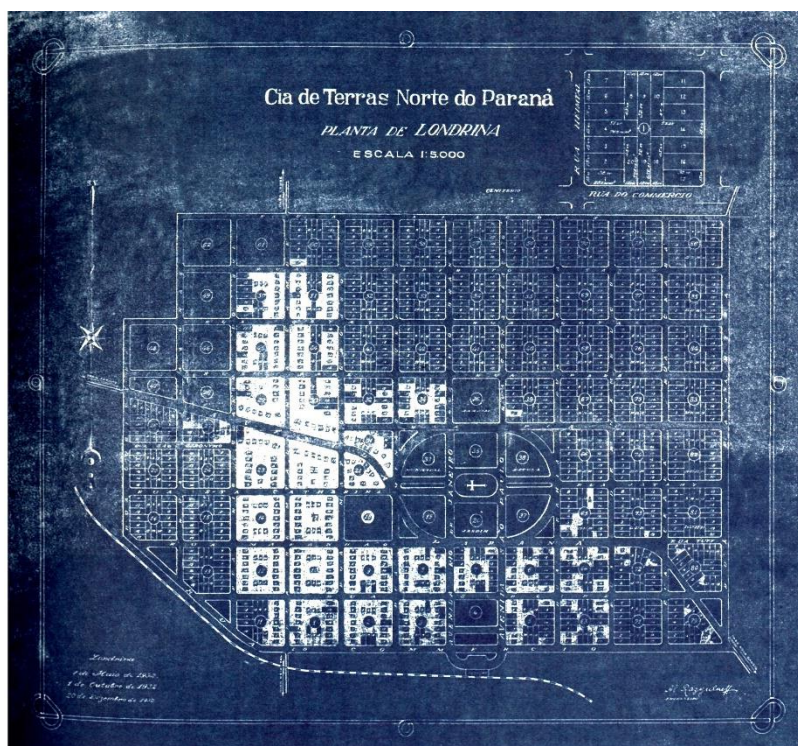
O contexto de surgimento da cidade foi a crise mundial de 1929 e Revolução de 1930 no Brasil. Esses acontecimentos causaram um período recessivo no desenvolvimento do capitalismo mundial e brasileiro. Foi nesse momento que se intensifica o processo de industrialização do Brasil visando substituir importações, financiadas pelo capital industrial e por grandes latifundiários, que devido à queda da produção cafeeira, precisaram buscar novas fontes de lucros (FRESCA, 2007). Monbeig (1984, *apud* FRESCA, 2007, p. 146) destaca que “[...] nesta conjuntura desfavorável à produção cafeeira e conflito social entre fazendeiros e colonos, ganhou destaque os negócios com a terra, a especulação fundiária que já havia se tornado uma atividade importante na década de 1920 nas frentes pioneiras”.

A partir da Lei nº 2.125 de 31 de março de 1922, o Estado passa a permitir a venda direta (ou também por concessões) de terrenos com mais de 50 mil hectares, o que permitiu que a Companhia de Terras do Norte do Paraná (CTNP), com investimentos ingleses, comprasse 515.017 alqueires entre 1925 e 1928 no norte do Paraná (ROSANELI, 2009). Estes fatos demonstram que a CTNP tinha como foco iniciar um grande empreendimento fundiário nas áreas que viriam a se transformar em

Londrina.

Anterior ao surgimento da cidade, a CTNP realizou diversas ações que viabilizassem o empreendimento, como a construção de estradas, planos topográficos, arquitetônicos, entre outros. Neste planejamento, foi desenvolvida a planta inicial de Londrina, sendo projetada para comportar entre 20 a 30 mil habitantes, que rapidamente se tornou insuficiente (FRESCA, 2007). Na Figura 5 é possível visualizar como foi desenhada esta planta, constituída por 85 quadras e já definia o uso de alguns espaços, como a igreja matriz, a estação ferroviária, escola, cemitério, etc (PANCHONI, 2007).

Figura 5 – Planta inicial de Londrina de 1932

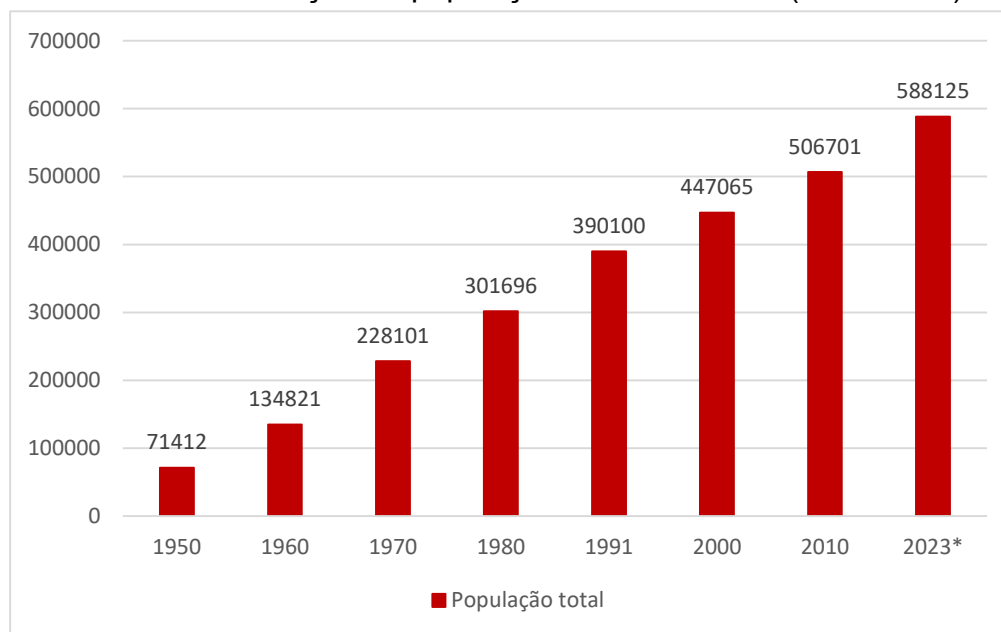


Fonte: IPPUL, 2022.

Esta afirmativa demonstra como o crescimento populacional de Londrina aconteceu de forma muito acelerada: em 1950 havia 71.412 habitantes e após 60 anos, este total chega a 506.701 habitantes, demonstrando um aumento considerável de aproximadamente 700% (IBGE, 2010, Gráfico 5). Vale destacar que os últimos dados oficiais são do ano de 2010, momento em que foi realizado o último Censo

Demográfico⁵. Os dados prévios do Censo Demográfico de 2022 apontam que atualmente Londrina-Pr possui 588.125 habitantes (IBGE, 2023).

Gráfico 5 – Evolução da população de Londrina-Pr (1950-2022)



*Prévia da População calculada com base no Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2023).

Fonte: IBGE: Censo Demográfico (1950, 1960, 1991), Série Histórica (1970, 1980, 2000, 2010).

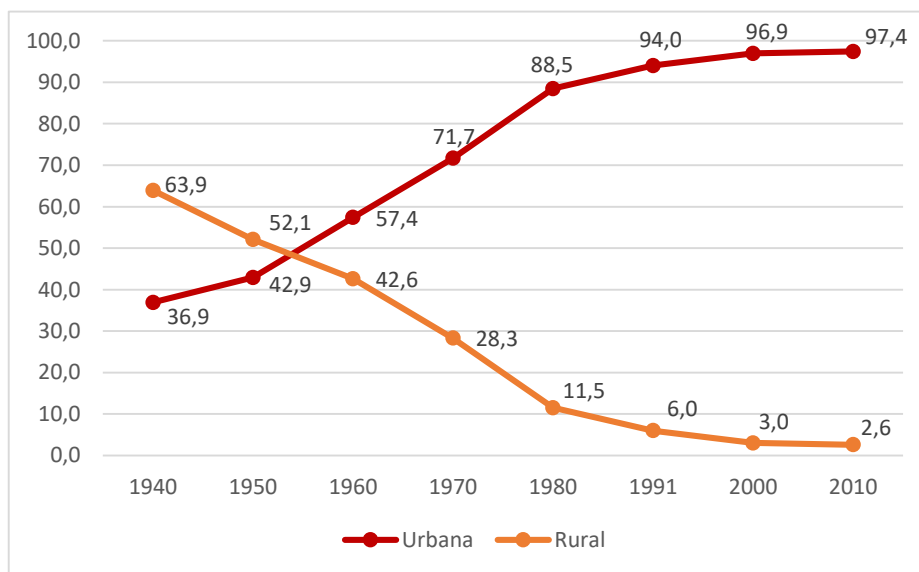
Se inicialmente o local de moradia de grande parte da população londrinense era a área rural, os dados do Gráfico 6 demonstram como rapidamente Londrina passou de um município predominantemente rural, para urbano: em 1940, 63,9% da população vivia em áreas rurais, e 36,9% nas áreas urbanas. No ano de 1950, já se torna perceptível como o crescimento urbano vem acontecendo de forma intensa, alcançando um percentual de 42,9% e assim, vai se aproximando da população rural, que na época representava 52,1% da população. A partir de 1960, os valores se invertem e a população urbana (57,4%), ultrapassa a rural (42,6%). Nos anos seguintes, a diferença vai se acentuando cada vez mais e, em 2010 (data dos últimos dados oficiais), 97,4% da população é considerada urbana e apenas 2,6% rural.

Uma das principais razões para esta inversão e aumento acelerado está no

⁵ O Censo Demográfico deve ocorrer a cada dez anos, portanto, deveria ter acontecido no ano de 2020. Levando em consideração o caráter domiciliar e presencial da pesquisa, a mesma foi adiada para o ano de 2021 por conta da pandemia de Covid-19 (IBGE, 2020). Porém, a Lei Orçamentária de 2021 foi aprovada sem os recursos para a realização do Censo em 2021. Com isso, a pesquisa foi adiada novamente para o ano de 2022 (IBGE, 2021). Em agosto de 2022 foi iniciada a coleta do Censo Demográfico e ainda não foi finalizada por falta de pessoal para realizar a coleta de dados. Até o presente momento, foi divulgado apenas dados prévios coletados até o dia 25 de dezembro de 2022.

êxodo rural. Dentre as causas para esta migração ocorrer de forma tão intensa está a queda na produção cafeeira, a modernização da agricultura que diminuiu os empregos no campo, fazendo que um grande contingente de pessoas buscasse a cidade em busca de trabalho e uma melhor qualidade de vida.

Gráfico 6 - Percentual da população rural e urbana em Londrina-Pr (1940-2010)

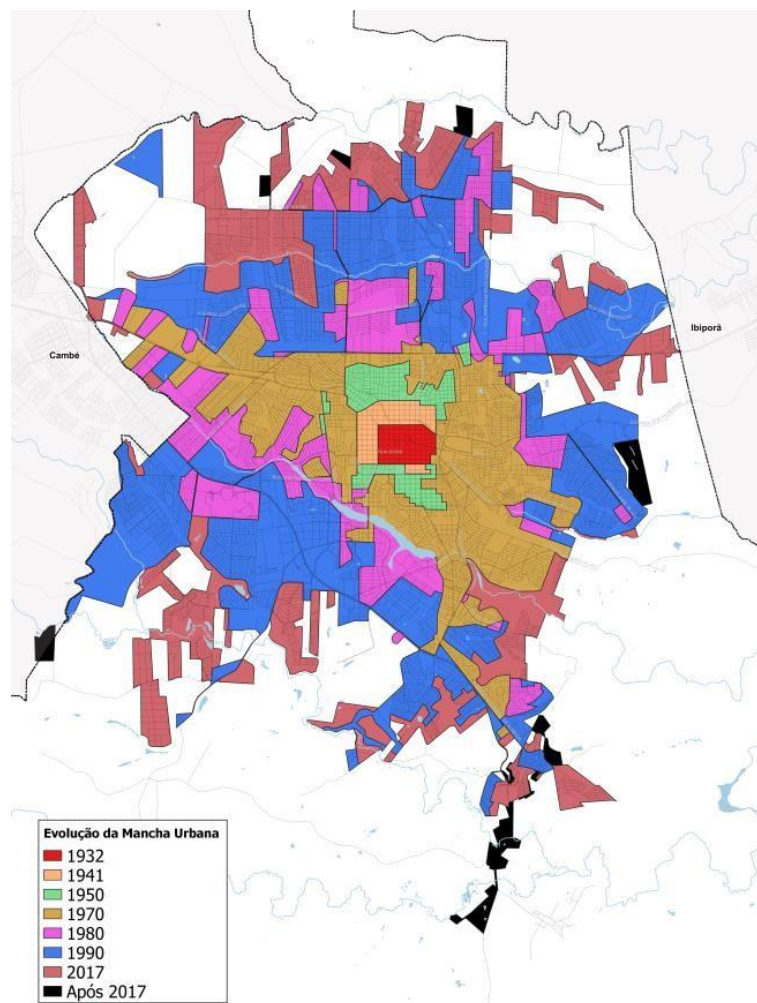


Fonte: IBGE – Censos Demográficos 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. IPARDES *apud* LONDRINA, 2010.

Nas décadas de 1930 e 1940 a expansão urbana já ocorria fora do traçado original da planta definida inicialmente pela CTNP (CTNP, 1975 *apud* ANTONELLO; VEIGA; BERTINI, 2022, p. 4). Arias Netto (2008) complementa dizendo que rapidamente houve o transbordamento da área planejada inicialmente para compor a cidade. O autor ressalta que logo após dois anos do surgimento, entre os anos de 1936 e 1939, surgiram três vilas fora do perímetro urbano. Em menos de dez anos, esse número se elevou para cinquenta e três vilas (1944-1947) e continuou subindo durante a década de 1950 até chegar a sessenta e sete.

Corroborando as informações apresentadas acima, na Figura 6 é possível visualizar como ocorreu o crescimento da mancha urbana da cidade, ou seja, as áreas que são realmente urbanizadas e povoadas. É interessante perceber que após a década de 1950, este crescimento acontece de forma acentuada, demonstrando um crescimento acelerado da área territorial da cidade.

Figura 6 – Evolução da mancha urbana de Londrina



Fonte: IPPUL, 2022

É importante mencionar que após a década de 1940 a CTNP não possuía mais o domínio da produção do solo urbano da cidade, fato que teve consequências diretas para o ordenamento territorial:

[...] a desagregação do complexo britânico e o fim do Estado Novo permitiram o estabelecimento da livre concorrência no setor – o que ocasionou a entrada de vários agentes imobiliários neste processo –, cujo resultado foi a implantação daqueles inúmeros loteamentos sem planejamento, sem infraestrutura. Isso significou na prática, o surgimento de bairros sem rede de água, sem esgoto, sem iluminação pública, sem calçamentos e sem meio-fio (ARIAS NETO, 2008, p. 101).

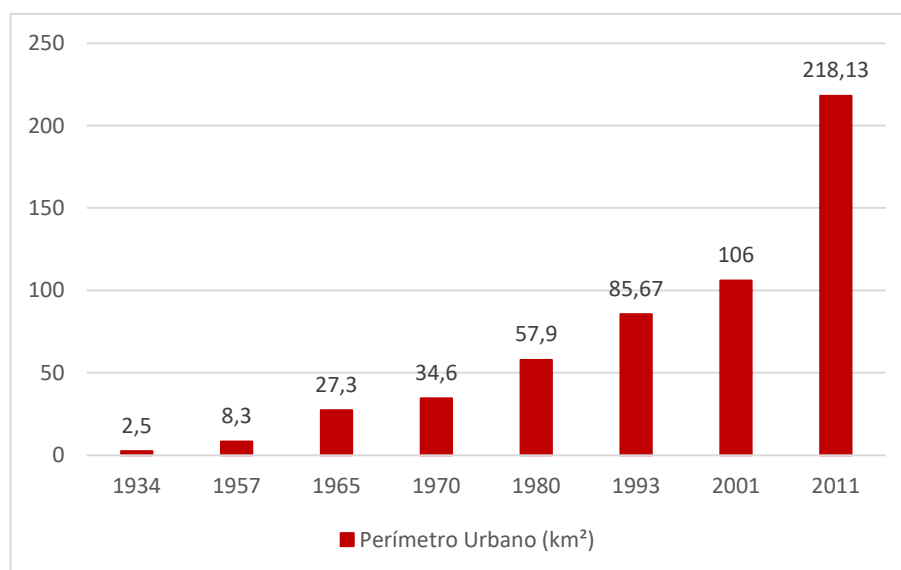
Como forma de tentar conter esta produção desordenada, foi criada a Lei nº 133 de 07 de dezembro de 1951, que determinava que todas as obras destinadas a arruamento e loteamento deveria ser aprovada pela prefeitura. Além disso, foi definido o zoneamento da cidade, que seria dividido em áreas comerciais, residenciais, industriais e de usos diversos (cívico-administrativo, escolar, hospitalar, dentre

outros). É interessante mencionar que as áreas residenciais foram divididas em nove zonas e possuíam um caráter segregacionista, aonde a população com maior poder aquisitivo poderia construir em áreas nobres da cidade e com maior acesso a infraestrutura urbana em detrimento das classes menos favorecidas (ARIAS NETO, 2008).

Apesar da criação desta lei, as informações presentes no Plano Diretor de Londrina de 1968 demonstram grandes preocupações referente a falta de controle sobre o crescimento da cidade, que trouxe consequências diretas para o bem-estar da população, pois “[...] o grande número de loteamentos recentes tem dispersado a população urbana e provocado demanda exagerada de infra-estrutura (área de pavimentação, extensão de rede de esgotos) e transporte coletivo...” (LONDRINA, 1968, p. 63).

No Gráfico 7 é possível constatar como houve um crescimento intenso: em 1934, o perímetro urbano de Londrina possuía 2,50 km², em 1957 passa a ter 8,30 km², em 1965 há uma grande expansão, chegando a 27,30km². Em 1970, aumenta para 34,60 km², em 1980, 57,90 km²; no ano de 1993, 85,67km², em 2001, 106 km² (IMAP&P/UEL, 2004 *apud* PAULA *et al*, 2013). No ano de 2011, o perímetro passa a ser 218,13 km² (NASCIMENTO, 2014).

Gráfico 7 – Expansão do perímetro urbano de Londrina-Pr em km² (1934-2011)



Fonte: (IMAP&P/UEL, 2004 *apud* PAULA *et al*, 2013; NASCIMENTO, 2014).

Como uma forma de tentar orientar este crescimento, a Lei de Perímetro

Urbano é considerada uma das leis específicas do Plano Diretor Municipal e tem como principal finalidade estabelecer quais são os limites da zona urbana e zona rural de um município, garantindo que o ordenamento territorial da mesma seja adequado e as políticas públicas sejam direcionadas em cada zona de acordo com suas necessidades (IPPUL, 2022). Ao definir o perímetro urbano, deve-se levar em consideração que:

[...] o tamanho da área a ser incluída, pois, uma ocupação dispersa tem efeitos negativos na utilização, manutenção e implantação da rede de equipamentos públicos e comunitários. A ocupação dispersa tem também como consequência o distanciamento da área central, comprometendo a preservação dos recursos naturais (principalmente pela ocupação irregular em áreas não loteadas) entre outros. Tais aspectos evidenciam custos excessivos ao erário, dificultando a manutenção da qualidade nos espaços urbanos.

Importante destacar também que a expansão do perímetro urbano induz a ocupação de áreas cada vez mais afastadas e, muitas vezes fora da delimitação do perímetro, dando margem às novas possibilidades de parcelamento e uso do solo que produzem incremento de novas demandas por equipamentos e serviços, exigindo do Município mais investimentos públicos em saneamento ambiental, transportes, sistemas viários, saúde, educação e outras imprescindíveis para o seu desenvolvimento econômico e social (IPPUL, 2022, p.10).

É importante considerar que entre os anos de 1941 e 1989, a cidade de Londrina não possuía leis específicas que definiam os limites das áreas urbanas. Dessa forma, o perímetro urbano era relacionado a mancha urbana, ou seja, com as áreas realmente urbanizadas e apresentadas na Figura 3. Esta realidade se modifica no final do ano de 1989, quando é aprovada a primeira lei de perímetro urbano. De lá para cá Londrina já passou por três leis: de 1989, 1998 e 2012. Espera-se que muito em breve a quarta lei entre em vigor, pois atualmente está em processo de aprovação o novo perímetro urbano vinculado a Revisão do PDML 2018-2028. Esclarece-se que no contexto das legislações, considera-se zonas urbanas “as áreas urbanizadas ou em vias de ocupação e as glebas com potencial de urbanização que ainda não sofreram processo regular de parcelamento” (LONDRINA, 1998; 2012).

A primeira lei que definiu estes limites foi a Lei nº 4.391, de 21 de dezembro de 1989. Posterior a promulgação dela, foram realizadas 30 alterações incluindo diferentes lotes e glebas ao perímetro urbano. Ao realizar a comparação do perímetro urbano, entre os anos de 1980 e 1990, apresentados na Figura 7, percebe-se que houve uma grande expansão da zona urbana.

O aumento pode ser visualizado, entre 1990 e 1998, momento em que

acontece a promulgação da segunda Lei: nº 7.484 em 20 de julho de 1998. Durante o período que esteve em vigor, ocorreu 14 novas alterações incluindo lotes e glebas no então perímetro urbano, sendo duas diretamente vinculadas a conjuntos habitacionais. É interessante mencionar que a partir de 1998 a Lei de Perímetro Urbano também passa a contemplar e delimitar as áreas de expansão urbana, que, de acordo com o Art. 3 corresponde a área “[...] externa à Zona Urbana onde se prevê ocupação ou implantação de equipamentos e empreendimentos considerados especiais e necessários à estrutura urbana” (LONDRINA, 1998; 2012).

Além disso, a Lei 7.842 de 20 de julho de 1998, na qual institui o Plano Diretor de Londrina, discorre em seu Art. 21 que a alteração do perímetro urbano passa a ocorrer somente “[...] por meio de lei específica, com a apresentação de projeto de lei precedido de Consulta Prévia de Viabilidade Técnica e acompanhado do Relatório de Impacto Ambiental Urbano (RIAU)” (LONDRINA, 1998), ou seja, para que uma nova área seja incluída no perímetro urbano passa a ser necessário a aprovação prévia pela prefeitura mediante relatório técnico de viabilidade.

A partir da obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor a cada 10 anos, ocorreu em 2008 a aprovação do Plano Diretor de Londrina e passou a vigorar sob a Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008. A partir deste momento se tornou obrigatório a apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança⁶ (EIV) para que ocorra a alteração do perímetro urbano (LONDRINA, 2008).

Com certo atraso, após quatro anos da aprovação do Plano Diretor de 2008, foi promulgada a terceira Lei nº 11.661, de 12 de julho de 2012 que discorre sobre o perímetro urbano de Londrina e está em vigência até o presente momento⁷. Esta se

⁶ O Estudo de Impacto de Vizinhança se caracteriza por um estudo técnico que deve ser apresentado a Prefeitura Municipal de Londrina para empreendimentos que causam impacto urbanístico obterem a licença ou autorização para construir, ampliar ou funcionar em determinado local. Dentre os empreendimentos que necessitam apresentar o EIV estão: pólos geradores de tráfego, de ruído e de risco e também modificações na lei de uso e ocupação do solo, como aumento do perímetro urbano. (LONDRINA, 2022).

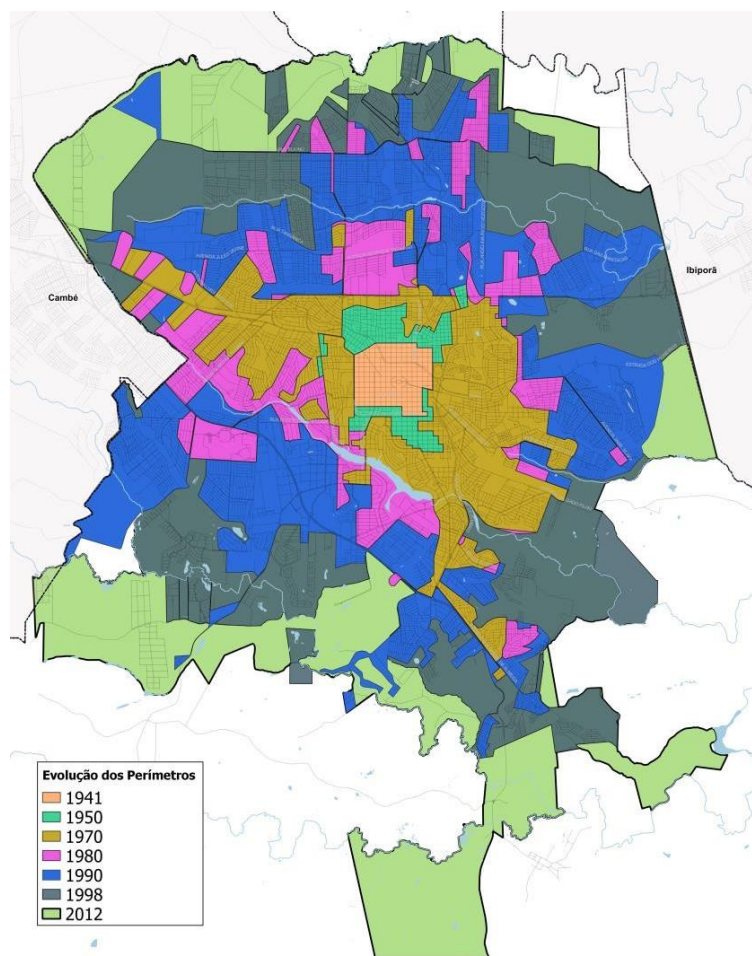
⁷ No ano de 2018 se iniciou a Revisão do Plano Diretor de Londrina 2018-2028 e apesar do atraso, o PMD foi aprovado a partir da aprovação na CML da Lei nº 13.339 em 7 de janeiro de 2022. Dentro deste cronograma, está ocorrendo a revisão das leis específicas, como a de Perímetro Urbano. Por conta da pandemia de Covid-19 os trabalhos que haviam sido iniciados em fevereiro de 2020 foram pausados e retomados apenas em 2022. Portanto, apesar de ainda não existir uma data definida, espera-se que após todos os trâmites legais ocorrerá em 2023 a revogação da Lei 11.161/2012 e aprovação da nova lei de perímetro urbano. Destaca-se que a partir de estudo apresentado pelo IPPUL, há a intenção de mudanças consideráveis na lei atual: “A partir da realidade verificada pelas leituras técnica e comunitária, concluiu-se que a atual Lei do perímetro urbano deve ser convertida numa lei que contenha as diversas divisões territoriais, com maior suporte ao planejamento municipal e maior objetividade no reconhecimento espacial do município. Deste modo, propõe-se uma nova legislação a ser chamada Lei da Divisão Territorial do Município de Londrina” (IPPUL, 2022).

diferencia das demais, pois além de delimitar o perímetro urbano do Distrito Sede e as áreas de expansão urbana, irá delimitar os perímetros urbanos dos núcleos urbanos dos Distritos: Guaravera, Irerê, Maravilha, Lerrovile, Paiquerê, Vilas de Espírito Santo, São Luiz e Warta. Ressalta-se que para o desenvolvimento da pesquisa em questão, será considerado apenas a sede do município (a cidade de Londrina). Destaca-se que até o presente momento a lei sofreu três alterações, incluindo três lotes e glebas no perímetro urbano, sendo duas vinculadas ao PMCMV.

No total, nas três leis foram realizadas 48 alterações posteriores incluindo lotes e glebas no perímetro. No entanto, somente em quatro casos foi possível afirmar que as alterações foram destinadas a habitação social, ponto que será apresentado com maiores detalhes no item a seguir. Algumas das demais áreas receberam o zoneamento ZR-3 porém não especificam diretamente se a finalidade é a construção de conjuntos habitacionais.

Com o auxílio da Figura 7 é possível visualizar com mais clareza como ocorreu esta expansão. É interessante perceber que a partir do momento em que a cidade passa a ter leis específicas para o perímetro urbano, mais áreas são inseridas e maior se torna a área territorial da cidade. Ao confrontar a evolução do perímetro urbano com a mancha urbana apresentada anteriormente (Figura 6), percebe-se que o aumento do perímetro urbano foi superior as reais demandas da cidade. Constatou-se que 25% destas áreas não são ocupadas (LONDRINA, 2022). Pode-se utilizar como exemplo áreas que foram incluídas no perímetro urbano em 1998 e passaram a pertencer a mancha urbana apenas em 2017.

Figura 7 – Evolução do Perímetro urbano de Londrina



Fonte: IPPUL, 2022

Fica evidente que estas modificações estão diretamente atreladas aos investimentos do capital imobiliário e fundiário na cidade com anuência do Estado. Amorim (2011, p. 47) complementa dizendo que a expansão da cidade aconteceu a partir de "[...] interesses imobiliários e das práticas especulativas, da valorização do preço da terra, do caráter cíclico do mercado imobiliário, da oferta de terrenos em novos loteamentos, da construção civil em geral".

Dessa forma, percebe-se que a produção do espaço de Londrina foi e tem sido marcada pela ação dos agentes produtores do espaço urbano, como os donos dos meios de produção, os proprietários do solo, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos (CORREA, 1989; CAPEL, 1974). Estes atuam em intensidades variáveis desde a formação de Londrina-Pr sempre em busca da maior acumulação de capital, fato que pode ser evidenciado inclusive quando se fala na construção dos conjuntos habitacionais da cidade.

É importante ponderar que somente o crescimento de uma cidade não pode ser considerado o causador de tantos problemas urbanos (como a segregação territorial, a falta de acesso a moradia e a infraestruturas básicas) mas sim a falta de uma política eficaz de ordenamento territorial, que priorize o direito a cidade para a população, ou seja, é necessário que haja uma legislação e fiscalização que ultrapasse as barreiras da teoria e seja devidamente aplicada (MARANDOLA, 2001).

Por mais que as leis de perímetro foram desenvolvidas justamente para um maior controle sobre o crescimento da cidade, fica claro que o planejamento territorial da cidade não acompanhou as demandas de uma população crescendo em ritmo acelerado, ou seja,

[...] tal fato aprofundou os problemas da falta de equipamentos sociais (saúde, educação, lazer) e de infraestrutura (habitação social, saneamento básico), que atingiu, principalmente, a população de baixo ou sem poder aquisitivo. Essa dinâmica está vinculada a uma urbanização acelerada e segregacionista que se constituíram na marca do processo de urbanização no Brasil, logo de Londrina (ANTONELLO; VEIGA; BERTINI, 2022, p. 3).

Como foi visto, desde o início foi possível identificar os primeiros indícios de segregação urbana, com a especialização de algumas áreas para atividades específicas, que, apesar de parecer espontâneo, era definido pela CTNP pelos valores dos terrenos (LINARDI, 1995 apud FRESCA, 2002) e posteriormente definidos por leis municipais. Martins (2007) destaca que as áreas centrais possuíam um maior preço, o que limitava o acesso para aqueles com grande poder aquisitivo, colocando a população de baixa renda nas áreas periféricas. Realidade esta que continua ocorrendo na cidade até os dias atuais, principalmente para a população de menor poder aquisitivo.

O valor da terra remete a ausência do direito a cidade para a população pobre, assim as primeiras ocupações informais de Londrina aconteceram desde a sua formação e foram se acentuando a partir da década de 1960, formando favelas em áreas de fundo de vales e proximidades, colocando famílias, em grande parte numerosas em situação de grande vulnerabilidade social e ambiental, a margem da sociedade (ZANON, 2013).

Como forma de tentar alterar essa realidade, ocorreu a criação da Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD) a partir da homologação da Lei Municipal nº 1.008, de 26 de agosto de 1965 e pode ser considerada um marco para que se desenvolvesse uma política habitacional na cidade de Londrina-Pr. No Art. 1º da

referida lei, a COHAB-LD se tornou responsável por promover o desenvolvimento urbano e social do município por meio da:

- I - Produção e comercialização de unidades habitacionais, principalmente as de interesse social, obedecidas as normas e critérios estabelecidos pelo Governo Municipal e pela legislação federal;
- II - Promoção de programas de urbanização e/ou reurbanização de áreas, principalmente as ocupadas por favelas e habitações precárias, inclusive na aquisição de terrenos, amigável ou judicialmente;
- III - Aquisição, urbanização e venda de imóveis;
- IV - Aquisição e venda de imóveis destinados à industrialização e que possam promover a oferta de mão-de-obra em localidades de população carente, segundo as diretrizes da CODEL;
- V - Apoio e execução de programas e projetos de desenvolvimento comunitário (LONDRINA, 1965).

Salienta-se que a Companhia está vinculada à Prefeitura Municipal de Londrina e atua sob gestão de economia mista, sendo que o município possui 99,99% das ações e sua administração é considerada indireta. A partir de levantamento realizado com dados de Londrina (2022), COHAB-LD (2022) e da Revisão do Plano Diretor de Londrina 2018-2028, constatou-se a estimativa de que a cidade possui 197 conjuntos habitacionais construídos ao longo de aproximadamente 50 anos (1967-2020) com um total de 38.454 unidades habitacionais.

A seguir será realizada uma análise detalhada de como ocorreu a construção destes conjuntos habitacionais citados e correlacioná-los com o ordenamento e expansão territorial do perímetro urbano da cidade de Londrina-Pr.

5.2 DÉCADA A DÉCADA: A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR E AS CONSEQUENTES MUDANÇAS NO ORDENAMENTO TERRITORIAL DA CIDADE DE LONDRINA-PR

Pode-se considerar que as primeiras ações em relação a habitação popular na cidade de Londrina-Pr aconteceram no período de 1965 a 1969. Ressalta-se que apesar da COHAB-LD ter sido criada em 1965 (como citado anteriormente), as primeiras intervenções não foram realizadas pela Companhia. Nesse primeiro momento, a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) foi responsável pela construção de três conjuntos habitacionais, sendo 2 na região leste da cidade: Novo Aeroporto e Café; e um na região sul: Três Marcos, com um total de 295 unidades (Tabela 9). Na Figura 10 é possível visualizar a espacialização dos conjuntos habitacionais deste período em áreas periféricas da cidade.

Tabela 9 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 1960

Nome do Conjunto Habitacional	Ano	Região	Nº de Unidades Habitacionais	Fonte dos Recursos
Novo Aeroporto	1967	Leste	47	BNH/FGTS
Café	1968	Leste	228	BNH/FGTS
Três Marcos	1968	Sul	20	BNH/FGTS
TOTAL	-	-	295	-

Fonte: IPPUL, 1996; LONDRINA, 2021.

Foi a partir da década de 1970, com grandes esforços do então presidente Nelson Gavetti, que a COHAB-LD consegue realizar a sua inscrição no Banco Nacional da Habitação (BNH) e passa a integrar o Sistema Financeiro de Habitação, possibilitando assim, a estruturação da política habitacional do município para famílias de até três salários mínimos (GAVETTI, 1998). Durante este período foram construídos 27 conjuntos habitacionais com um total de 8.397 unidades, todos financiados pelo BNH (Tabela 10).

Tabela 10 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 1970

Nome do Conjunto Habitacional	Ano	Região	Nº de Unidades Habitacionais	Fonte dos Recursos
Vitória Régia	1970	Leste	134	BNH
Conjunto das Flores	1970	Sul	90	BNH
Barravento	1971	Leste	34	BNH
Charrua	1971	Oeste	139	BNH
Pindorama I	1972	Leste	116	BNH
São Pedro	1973	Leste	105	BNH
Jerumenha	1973	Sul	145	BNH
Gávea	1973	Oeste	65	BNH
São José I	1973	Leste	12	BNH
Terrenos Próprios	1974	Norte	1	BNH
Terrenos Próprios	1974	Sul	6	BNH
Terrenos Próprios	1974	Leste	9	BNH
Terrenos Próprios	1974	Oeste	9	BNH
Pindorama II	1976	Leste	53	BNH
Marumbi	1976	Oeste	92	BNH
Presidente	1976	Oeste	75	BNH
São José II	1977	Leste	68	BNH
Lauro Gomes da Veiga Pessoa (Bandeirantes)	1977	Oeste	124	BNH
Engenheiro Milton Gavetti	1977	Norte	740	BNH
Ruy Virmond Carnascialli	1978	Norte	551	BNH
São Lourenço	1979	Sul	687	BNH

Parigot de Souza I e II	1979	Norte	1170	BNH
Engenheiro João Paz	1979	Norte	814	BNH
Semiramis de Barros Braga	1979	Norte	871	BNH
Engenheiro Aquiles Stenghel	1979	Norte	1000	BNH
Chefe Newton Guimarães	1979	Norte	287	BNH
Vivi Xavier	1979	Norte	1000	BNH
TOTAL	-	-	8397	-

Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

Os primeiros conjuntos habitacionais sob controle da COHAB-LD foram construídos em 1970, sendo eles o Vitória Régia e Conjunto das Flores. É interessante perceber que inicialmente, há uma pequena produção de moradias em cada empreendimento, não ultrapassando 150 unidades.

Como citado anteriormente, as primeiras favelas de Londrina (Bom Retiro, Pito Aceso, Grilo, Esperança) remontam a década de 1950 e 1960 e como uma tentativa de erradicá-las, foi criado o plano de “desfavelamento”, aonde parte dos conjuntos habitacionais construídos neste período foram destinados a este processo. Este fato pode ser evidenciado em reportagem divulgada na Folha de Londrina de 18 de agosto de 1971, sendo que o BNH demonstra apoio ao plano (Figura 8).

Segundo informações presentes na notícia, o “desfavelamento” total de Londrina era considerado viável e aconteceria até o final do mandato de Dalton Paranguá (1969-1973) e contaria “[...] com todo apoio do Banco Nacional da Habitação na liberação de recursos e inclusive de financiamento à Prefeitura para a aquisição de terrenos e sua urbanização” (FOLHA DE LONDRINA, 1971). Na Figura 9, é possível visualizar ações concretas que foram feitas na favela do Grilo para que o plano fosse colocado em prática, como a demolição das casas e retirada das famílias que ali viviam.

Figura 8 – Reportagem Folha de Londrina: 18 de agosto de 1971



Fonte: FOLHA DE LONDRINA, 1971.

Figura 9 – Ações do plano de desfavelamento da Fraternidade



Fonte: Acervo: DESFAVELAMENTO VILA FRATERNIDADE E OUTROS- Coleção José Divino Gonzaga. NDPH - Núcleo de Documentação e Pesquisa Histórica/UEL

O primeiro Conjunto Habitacional a fazer parte deste plano” foi o Barravento, que recebeu famílias pertencentes a favela do Bom Retiro. Já no local aonde estava situada a favela do Grilo foi construído o Pindorama, que também recebeu integralmente as famílias da Fraternidade e Pito Aceso (GAVETTI, 1998). Na Figura 10 é possível visualizar fotografias do período de entrega das áreas do centro comunitário que foi criado para integrar as famílias realocadas com atividades de costura e economia doméstica e de casas populares do Conjunto Habitacional Pindorama.

Figura 10 - Conjunto Habitacional Pindorama

Centro Comunitário da Vila da Fraternidade

Casas Populares.



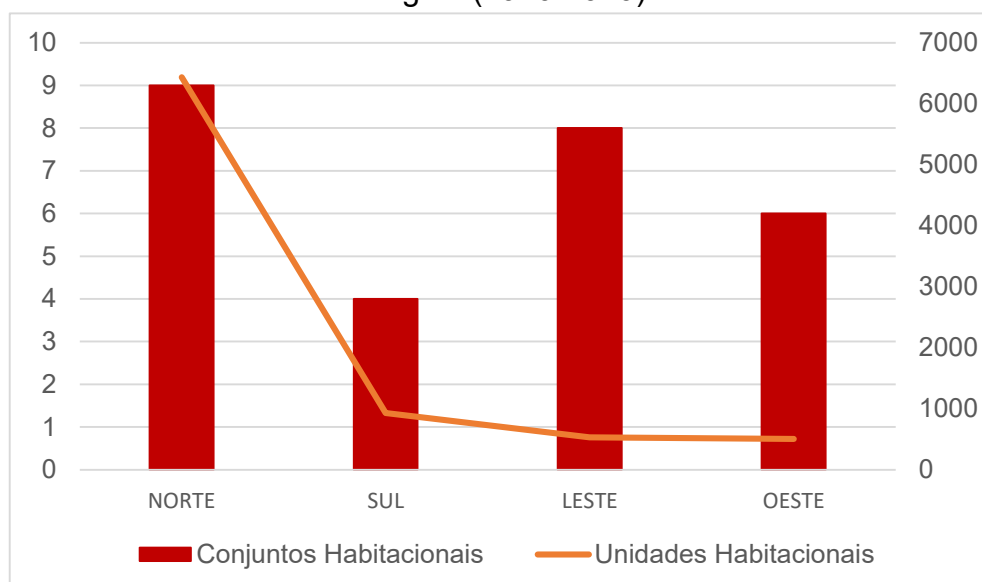
Fonte: Acervo: DESFAVELAMENTO VILA FRATERNIDADE E OUTROS- Coleção José Divino Gonzaga. NDPH - Núcleo de Documentação e Pesquisa Histórica/UEL

Apesar de toda a ambição apresentada, o plano de “desfavelamento” não conseguiu atingir a meta de erradicar as favelas, ou seja, as ações não foram

suficientes e no decorrer dos anos novas ocupações foram surgindo e a necessidade da construção de novas habitações de interesse social.

Por meio dos dados do Gráfico 8, constata-se que neste período as regiões Norte e Leste foram as que receberam o maior número de conjuntos habitacionais, sendo 9 e 8, respectivamente. A região Oeste recebeu apenas 6 conjuntos e a região Sul, 4. Porém, em relação a quantidade de moradias, ou seja, em relação a área territorial ocupada e adensada, há uma grande discrepância, pois, a região Norte concentrou 77% do total, com 6.434 unidades construídas.

Gráfico 8 - Conjuntos Habitacionais e Unidades Habitacionais construídos por Região (1970-1979)



Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

Se no início da década os conjuntos habitacionais comportavam poucas moradias, não ultrapassando 150 unidades, a partir de 1977 começam a surgir projetos maiores com um novo formato. Grande parte destes conjuntos construídos na região Norte, como o Conjunto Habitacional Engenheiro Milton Gavetti com 740 unidades habitacionais. Bem como, os conjuntos Parigot de Souza I e II, com 1.170 unidades, Engenheiro Aquiles Stenghel e Vivi Xavier com 1000 unidades cada.

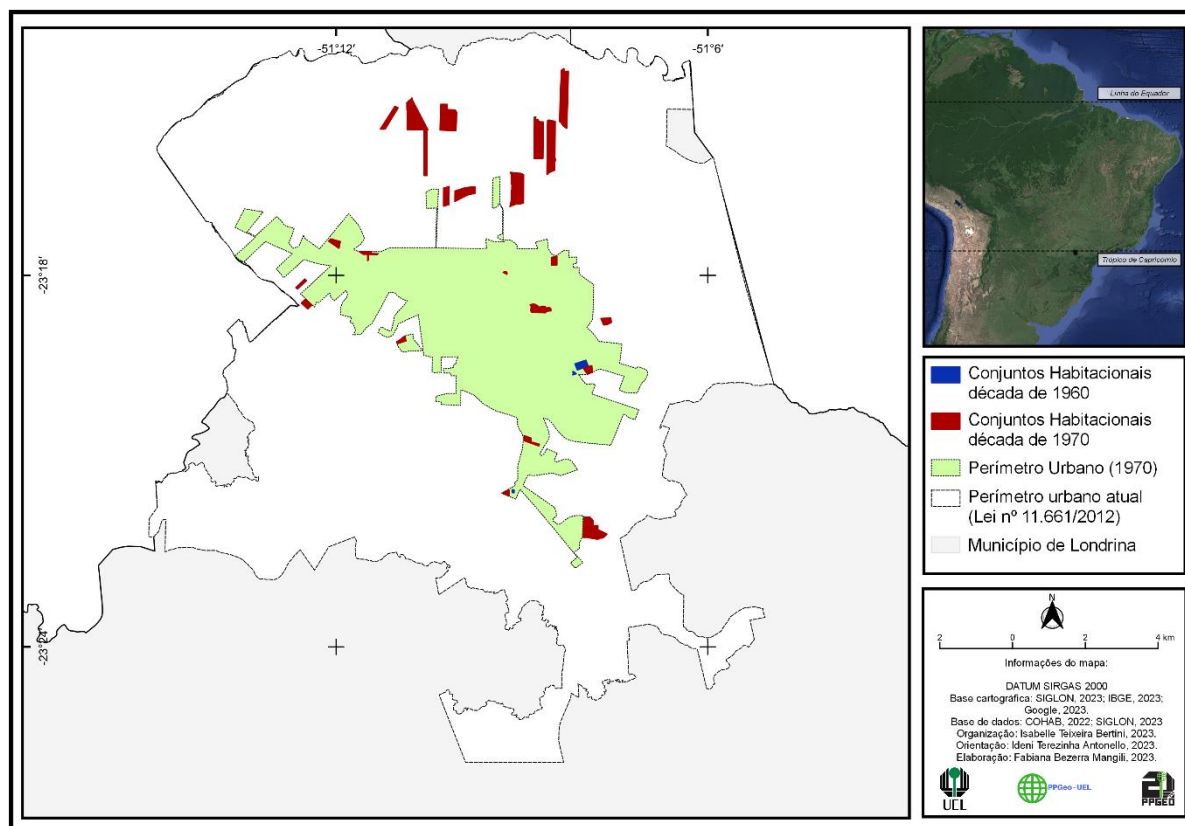
Segundo relatório apresentado pelo IPPUL (1996), durante este período houve uma intensa busca de compradores para as unidades habitacionais que aos poucos foram adensando região norte da cidade. Com isso, houve a necessidade da construção da infraestrutura para atender esta nova demanda, como a malha viária, rede de esgoto, água, energia elétrica, centros comunitários, escolas, dentre outros.

Apesar do relato apontar a construção de infraestrutura para o bom desenvolvimento da região, na prática não foi o que ocorreu, pois,

[...] houve uma preocupação muito grande com a quantidade em detrimento da qualidade. Os gigantes conjuntos habitacionais eram edificados em um curto período de tempo e com materiais de baixa qualidade pois precisava atender rápido a demanda cada dia mais crescente e conseqüentemente, faltava infra-estrutura urbana básica para garantir a qualidade de vida da população (BEIDACK, 2009, p. 107)

Como pode ser visto na Figura 11, no início da década de 1970, os conjuntos habitacionais Barravento e Pindorama foram construídos em áreas próxima as áreas centrais da cidade. Em contrapartida, a grande parte dos empreendimentos foram idealizados em áreas fora do perímetro urbano do período, como é o caso de 8 conjuntos habitacionais da região norte: Parigot de Souza I e II, Vivi Xavier, Chefe Newton Guimarães, Ruy Virmond Carnascialli I e II, Semiramis de Barros Braga, João Paz, Aquiles Stenghell e Milton Gavetti; dois na região oeste: Lauro Gomes da Veiga Pessoa e Gávea; e na região leste: o São Pedro. Também existem os casos dos conjuntos habitacionais que foram construídos em áreas do então perímetro urbano (definido a partir da mancha urbana), porém, em áreas periféricas, como é o caso do São Lourenço, Conjunto das Flores e Jerumenha, localizados na região sul.

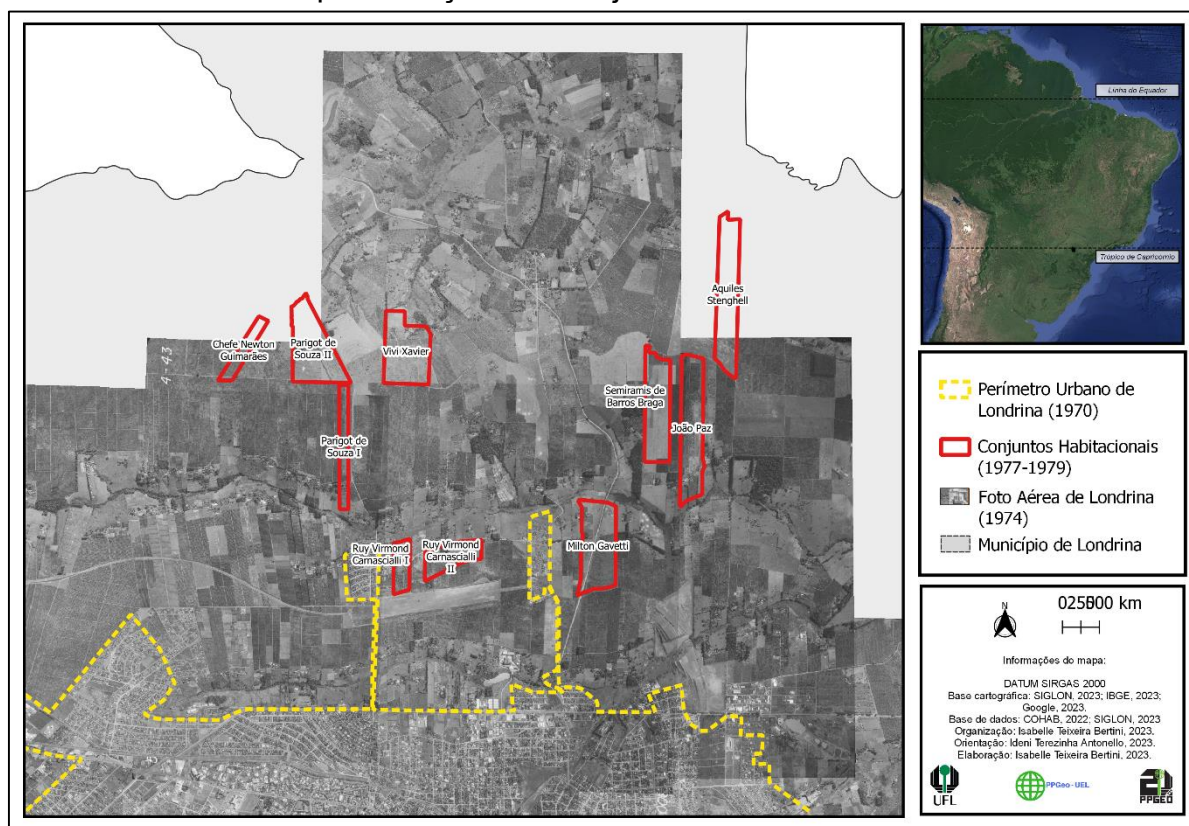
Figura 11 – Perímetro urbano de 1970 e a espacialização dos Conjuntos Habitacionais construídos na década de 1960 e 1970



Fonte: IPPUL, 2022. Org. BERTINI, I. T. Elaboração MANGILI, F. B.

Com a utilização da foto aérea de 1974 da cidade de Londrina (Figura 12), anterior a construção dos conjuntos habitacionais na região norte que teve início em 1977 - fora do então perímetro urbano, fica evidente como a localidade não era ocupada (com exceção do Ruy Carnascialli I que foi construído ao lado do Ouro Verde e Milton Gavetti, construído ao lado do Paraíso). É interessante contatar que a construção dos conjuntos habitacionais influenciou diretamente a expansão e produção da cidade para esta área. Percebe-se que se inicia um movimento que irá alterar drasticamente o ordenamento territorial da cidade, que causará intensa segregação territorial e especulação imobiliária favorecendo o interesse dos agentes capitalistas.

Figura 12 – Foto aérea de Londrina de 1974 com destaque para a região norte e espacialização dos conjuntos habitacionais



Fonte: SIGLON; IPPUL, 2023. Org. e Elaboração: BERTINI, I. T.

A década de 1980 é a que concentra o maior número de empreendimentos: foram construídos 67 conjuntos habitacionais e 16.742 moradias (Tabela 11). O BNH foi responsável por prover recursos para 32 conjuntos habitacionais deste período. Martins (2007) destaca que grande parte das construções realizadas com recursos advindos do BNH/SFH foram aprovados antes da crise que foi instaurada em meados de 1980.

Além disso, é neste momento que a Cohab-LD passa a ser agente do Programa de Financiamento de Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), que atuou em Londrina entre 1982 e 1990, e tinha como finalidade a construção de unidades habitacionais em terrenos próprios ou adquiridos pelos beneficiários; a melhoria de imóveis próprios dos beneficiários e pela aquisição de imóveis com empréstimos e financiamentos pelo BNH (LONDRINA, 2018). Na década de 1980, foram construídos 14 conjuntos habitacionais a partir deste programa.

Destaca-se que há diversas críticas referente ao FICAM, pois ele é baseado na autoconstrução, uma vez que o ônus ficará sob responsabilidade do beneficiário,

ou seja, “[...] é considerada viável pelos poderes públicos, porque é mais barata, já que se conta os custos de mão-de-obra, assumidos pelos trabalhadores; além disso, essa alternativa é colocada, ideologicamente como valorização do saber popular” (RODRIGUES, 2001, p.33).

Além do BNH e do FICAM, foram construídos 6 conjuntos com recursos da CAAPSMML destinados ao funcionalismo municipal, 14 do FGTS e 1 do Programa Habitar Brasil (HBB).

Tabela 11 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 1980

Nome do Conjunto Habitacional	Ano	Região	Nº de Unidades Habitacionais	Fonte dos Recursos
Ernani Moura Lima I	1980	Leste	610	BNH
Sebastião de Mello César	1980	Norte	350	BNH
Engenheiro Luiz de Sá	1980	Norte	1000	BNH
Novo Amparo	1980	Norte	370	BNH
Avelino Antonio Vieira (Panissa)	1980	Oeste	600	BNH
Mister Arthur Thomas	1981	Leste	600	BNH
Ernani Moura Lima II	1981	Leste	200	BNH
Almirante Nubar Boghossian (Semiramis II)	1981	Norte	366	BNH
Annibal de Siqueira Cabral (Cafezal I)	1981	Sul	660	BNH
FICAM I	1982	Leste	25	FICAM
Jácomo Violin	1982	Norte	1536	BNH
Manoel Gonçalves (Vivi Xavier II)	1982	Norte	215	BNH
Maria Cecília Serrano de Oliveira	1982	Norte	1978	BNH
FICAM I	1982	Norte	1	FICAM
Nossa Senhora da Paz (Paranoá)	1982	Oeste	47	BNH
FICAM I	1982	Oeste	64	FICAM
FICAM I	1982	Sul	8	FICAM
Guilherme Braga de Abreu Pires	1983	Leste	210	BNH
FICAM II	1983	Leste	53	FICAM
FICAM II	1983	Norte	14	FICAM
FICAM II	1983	Oeste	98	FICAM
João Baptista de Almeida Barros (Roseira)	1983	Sul	402	BNH
Tito Carneiro Leal (Saltinho)	1983	Sul	440	BNH
Oscavo Gomes dos Santos (Cafezal II)	1983	Sul	720	BNH
FICAM II	1983	Sul	34	FICAM
Santa Luzia (Novo Amparo II)	1985	Norte	26	BNH
Vila Amaral (Assentamento)	1985	Sul	4	BNH
Três Marcos	1985	Sul	15	BNH
Jardim União da Vitória I	1985	Sul	478	BNH
Jardim União da Vitória II	1985	Sul	1573	BNH

Evaldina Almeida Silva (Vila Ricardo IV) Apartamentos	1986	Leste	32	BNH
Lupércio Lupi (São Gabriel)	1986	Leste	32	BNH
Eugênio Manoel Vasques Mendes (Ouro Verde I)	1986	Norte	24	BNH
José Osório Galo (Ouro Verde II)	1986	Norte	40	BNH
Wladir Farias (Charrua)	1986	Oeste	40	BNH
Jardim João Turquino	1986	Oeste	591	HBB
Carlos Clementino Moreira (Vila Ricardo III)	1987	Leste	59	BNH
Garça Real (Jardim Santiago)	1987	Oeste	38	BNH
Jardim Novo Perobal	1987	Sul	209	BNH
José Maurício Barroso (Eucaliptos)	1988	Leste	591	BNH
FICAM III	1988	Leste	40	FICAM
Manoel Gonçalves II	1988	Norte	94	BNH
Parigot de Souza III	1988	Norte	260	BNH
FICAM III	1988	Norte	23	FICAM
Itaoca I	1988	Oeste	32	FGTS
Itaoca II	1988	Oeste	48	FGTS
Itaoca III	1988	Oeste	48	FGTS
Itaoca IV	1988	Oeste	64	FGTS
FICAM III	1988	Oeste	77	FICAM
FICAM III	1988	Sul	49	FICAM
FICAM V	1988	Sul	30	FICAM
Financiamentos Próprios	1989	Leste	8	FGTS
Terrenos Próprios	1989	Leste	167	FGTS
Financiamentos Próprios	1989	Norte	3	FGTS
Terrenos Próprios	1989	Norte	207	FGTS
Aimará I	1989	Oeste	96	CAAPSML
Aimará II	1989	Oeste	96	CAAPSML
Financiamentos Próprios	1989	Oeste	16	FGTS
Jardim Vila Rica	1989	Oeste	5	FGTS
Terrenos Próprios	1989	Oeste	171	FGTS
Vale do Cambezinho I	1989	Sul	96	CAAPSML
Vale do Cambezinho II	1989	Sul	90	CAAPSML
Vale do Cambezinho III	1989	Sul	90	CAAPSML
Vale dos Tucanos	1989	Sul	96	CAAPSML
Financiamentos Próprios	1989	Sul	2	FGTS
Bárbara Daher (Cafezal III)	1989	Sul	264	FGTS
FICAM IV	1989	Sul	217	FGTS
Terrenos Próprios	1989	Sul	217	FGTS
TOTAL	-	-	16742	-

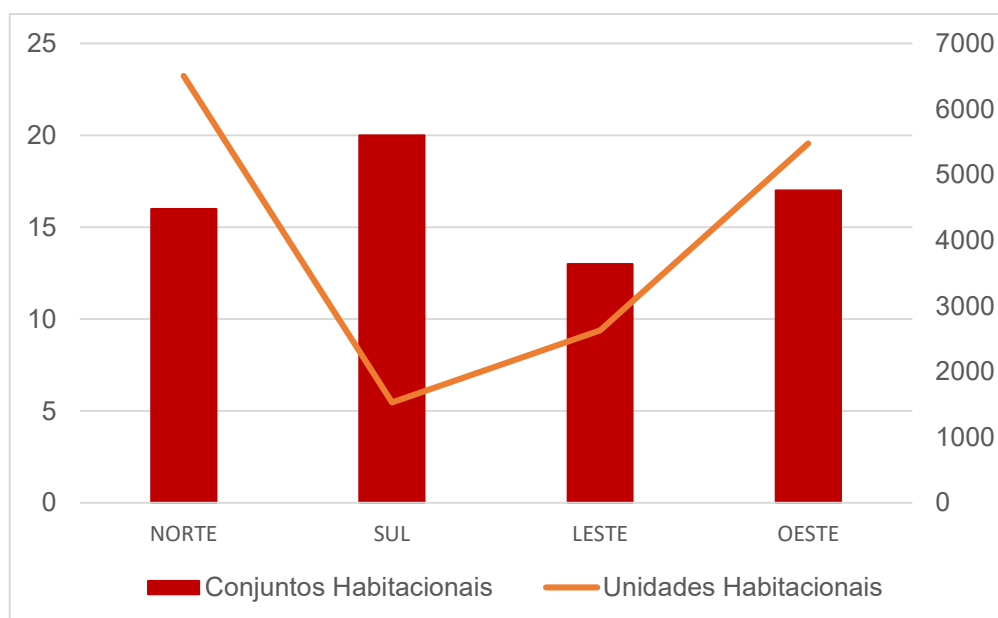
Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

No que diz respeito a localização dos conjuntos habitacionais que foram construídos neste período, há destaque para a região Sul com a construção de 20 empreendimentos, dentre eles podemos destacar o Cafezal I e II, Roseira, União da

Vitória I e II. Na sequência está a região Oeste com 17 empreendimentos, como o Avelino Antonio Vieira (Panissa) e Paranoá; a região Norte recebeu 16 conjuntos habitacionais, como o Aquiles Stenguel, João Paz, Semíramis Barros e Braga, Chefe Newton Guimarães e Sebastião de Mello Cesar, popularmente conhecidos como “Cinco Conjuntos”. Por fim, região Leste com a construção de 13 conjuntos habitacionais, como o Ernani Moura Lima I e II, Mister Arthur Thomas e Lupércio Lupi.

Diferente da década de 1970, houve uma maior distribuição da quantidade de unidades habitacionais construídas em cada região da cidade. Entretanto, a região Norte continua apresentando a maior expressividade, com 6.507 unidades habitacionais construídas, que representam 40% do total. Vale mencionar o conjunto habitacional Maria Cecília Serrano de Oliveira, que pode ser considerado o maior conjunto do período: com 1.978 unidades habitacionais. Na sequência, está a região oeste, com 5.477 unidades habitacionais, representando 34%; a região leste com 2.627 unidades, o que totaliza 16%; e a região sul com apenas 1.531 moradias, que representam 10% do total (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Conjuntos Habitacionais e Unidades Habitacionais construídos por Região (1980-1989)

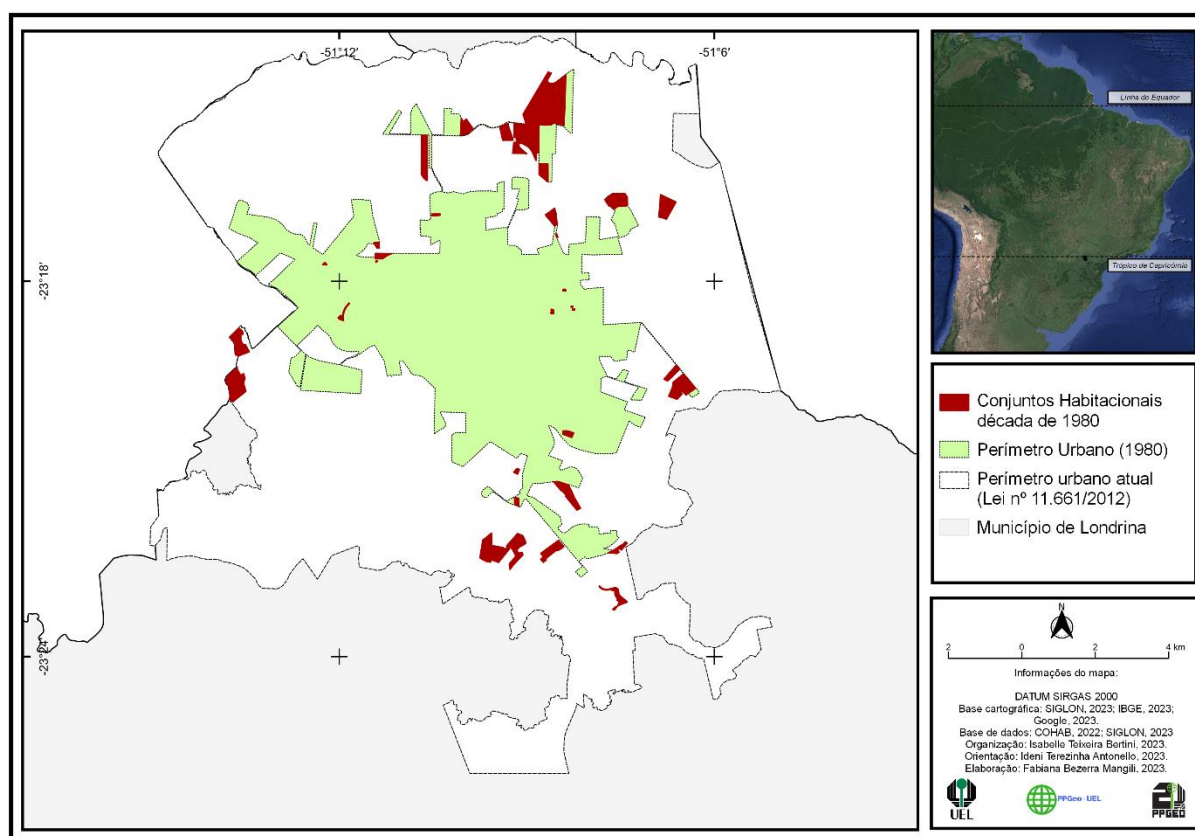


Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

Ao correlacionar a produção de moradias de interesse social com o perímetro urbano do período também delimitado a partir da mancha urbana, é evidente que há uma continuidade no que foi constatado no final da década de 1970, ou seja, grande

parte dos conjuntos habitacionais foram construídos fora do perímetro urbano: na região norte foram 8: Parigot de Souza III, Manoel Gonçalves (Vivi Xavier II), Jácomo Violin, Maria Cecília Serrano de Oliveira, Garça Real, Santa Luiza (Novo Amparo II), José Maurício Barroso (Eucaliptos); região sul, 8: Vale dos Tucanos, João Baptista de Almeida Barros (Roseira), Oscavo Gomes dos Santos (Cafezal II), Bárbara Daher (Cafezal III), Annibal Siqueira Cabral, Tito Carneiro Leal, Novo Perobal, União da Vitória I, região leste, 2: Guilherme Braga de Abreu Pires, Ernani Moura Lima I e II e região oeste também 2: Antonio Avelino Vieira, Jardim João Turquino. Os demais, que estavam dentro do perímetro urbano, foram construídos em regiões periféricas (Figura 13). Percebe-se que vêm se estabelecendo um padrão da localização dos conjuntos habitacionais, contribuindo diretamente para a expansão da cidade.

Figura 13 – Perímetro Urbano e Espacialização dos Conjuntos Habitacionais na década de 1980



Fonte: IPPUL, 2023. **Org.:** BERTINI, I. T. **Elaboração:** MANGILI, F. B.

É interessante mencionar que os terrenos onde foram construídos o União da Vitória na região Sul da cidade, em 1985, foram adquiridos, no ano de 1977, pela Cohab-LD, em área no limite do então perímetro urbano, para realocar famílias em

situação de vulnerabilidade ambiental e social.

Segundo dados do IPPUL de 1996, 10 anos após a construção do bairro, havia a seguinte realidade: não eram todas as ruas que tinham pavimentação; somente, em 1995, se iniciou a implementação da rede de esgoto e a construção de um posto de saúde; a escola municipal não conseguia atender a demanda existente. Aliado a isso, também está a distância dos demais equipamentos urbanos. Destaca-se que este exemplo não é uma exceção e sim a realidade de grande parte dos conjuntos habitacionais da cidade de Londrina-Pr, no sentido, que os conjuntos habitacionais são entregues com deficiência de infraestrutura técnica e social urbana. É importante salientar dificuldade de grande parte da população no acesso a moradia, conforme o estudo realizado:

As décadas de 70 e 80 marcam a política habitacional, completamente vinculada às estratégias do BNH, que financiava a prazo longos, pequenas unidades habitacionais para famílias com renda de até 3 salários mínimos. O grande número de habitações produzidas não resolveu no entanto o déficit habitacional, já que credenciar-se para um financiamento requeria renda comprovada. Os moradores das favelas tinham dificuldade de atender a este quesito, pois acompanhava sua situação de irregularidade habitacional a informalidade nas relações de trabalho.

Esta constatação apenas reafirma o que já é sabido, o acesso a condições adequadas de habitação está vinculado à renda e, como o espaço urbano é apropriado para a especulação, a população de baixa renda é premida pelas alternativas que lhe são apresentadas: buscar formas de ocupar parcela do território em condições inadequadas ou comprometer-se com longos financiamentos e morar cada vez mais distantes das áreas valorizadas. (PLHIS, 2011,p.51)

A década de 1990 é marcada por diversas mudanças: o agravamento na crise e extinção do BNH em 1986; as políticas habitacionais passaram a ser realizadas diretamente pelos estados e municípios diminuindo as ações e autonomia da COHAB; e a Caixa Econômica Federal passa a centralizar as ações como agente operador e financeiro das políticas habitacionais, substituindo o BNH. Essas mudanças, aliada com a falta de uma nova política de habitação em âmbito nacional, há uma diminuição da produção de moradias populares (LONDRINA, 2018). Com isso, nesta década foram construídos 36 conjuntos habitacionais com um total de 6.247 unidades na cidade de Londrina (Tabela 12).

Menciona-se que grande parte destes conjuntos habitacionais foram construídos com recursos adquiridos na década de 1980 provenientes do BNH e entregas remanescentes do Programa FICAM (LONDRINA, 2018). Além disso, houve investimentos do Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH) e Programa de

Habitação Popular (PROHAP) com recursos do FGTS, a COHAPAR e recursos próprios da COHAB-LD.

Tabela 12 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 1990

Nome do Conjunto Habitacional	Ano	Região	Nº de Unidades Habitacionais	Fonte dos Recursos
Antonio Marçal Nogueira (Cafezal IV)	1990	Sul	320	FICAM
Giovanni Lunardelli	1990	Leste	229	FICAM
Terrenos Próprios	1990	Norte	53	FICAM
Terrenos Próprios	1990	Oeste	27	FICAM
Amazonas I	1991	Leste	33	FICAM
Amazonas II	1991	Leste	10	FICAM
Armingo Guazzi	1991	Leste	304	FICAM
Farid Libos	1991	Norte	474	PAIH
Jardim Alexandre Urbanas	1991	Leste	500	PAIH
Jesualdo Garcia Pessoa	1991	Leste	151	PAIH
José Belinati	1991	Norte	133	BNH
José Bonifácio e Silva	1991	Leste	188	FICAM
José Mauricio Barroso (Eucaliptos)	1991	Leste	18	FICAM
Parigot de Souza III	1991	Norte	54	FICAM
Terrenos Próprios	1991	Leste	32	FICAM
Terrenos Próprios	1991	Sul	48	FICAM
Vila Antonio Benzoni Vicentini	1991	Norte	195	FICAM
Jardim Olímpico – Secção A	1992	Oeste	74	FICAM
Jardim Santa Fé	1992	Leste	364	Próprios
Professora Hilda Mandarin	1992	Norte	731	PAIH
Santiago II	1992	Oeste	93	PROHAP
Santiago II-A	1992	Oeste	124	PROHAP
Jamile Dequech	1993	Sul	393	PAIH
Jardim Marizia	1993	Leste	33	Próprios
Jardim Quati	1993	Norte	39	Próprios
Parigot de Souza III	1994	Norte	5	Próprios
Jardim Morar Melhor	1996	Sul	58	Próprios
José Giordano	1996	Norte	524	COHAPAR
Remanescentes Vila Marizia III	1996	Leste	7	Próprios
Remanescentes Vila Marizia III	1996	Norte	20	Próprios
Remanescentes Vila Marizia III	1996	Sul	6	Próprios
Jardim São Marcos	1997	Sul	160	Próprios
Professora Hilda Mandarin – Fibrocimento	1997	Norte	12	Próprios
Residencial Cabo Frio	1997	Norte	49	COHAPAR
Jardim Kobayashi	1999	Sul	34	Próprios
Jardim São Jorge	1999	Norte	752	Próprios
TOTAL	-	-	6247	-

Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

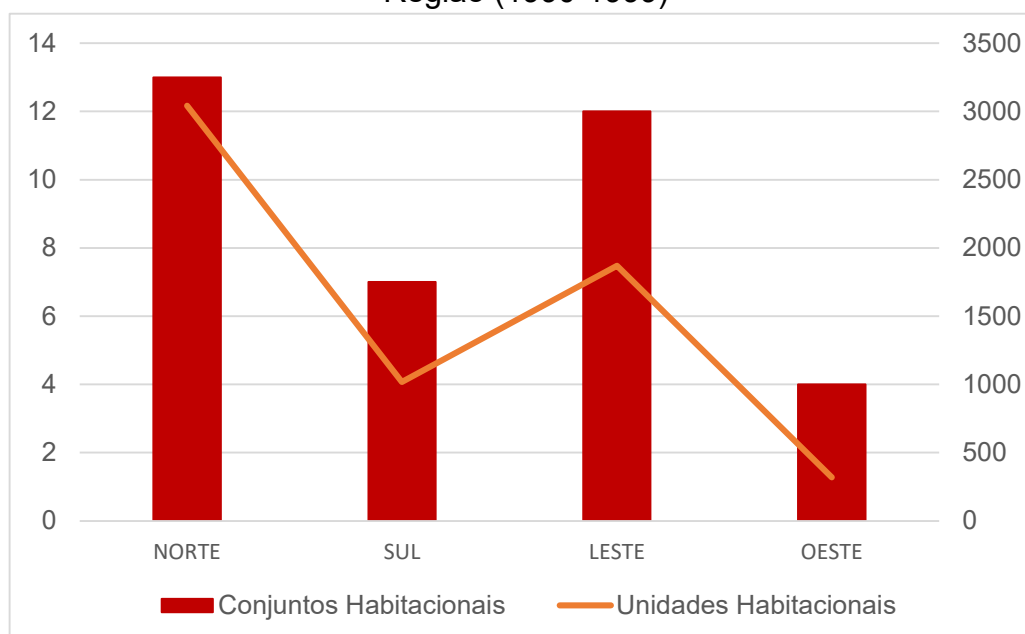
A grande concentração de produção nesta década está até 1992, que depois vai reduzindo gradativamente. Percebe-se que Londrina irá seguir o padrão apresentado no Capítulo 4, aonde a década de 1990 foi marcada por uma grande redução da produção de moradia popular. Devido a essa baixa produção habitacional e aumento de preços, a população de baixo poder aquisitivo teve mais dificuldades de acesso a moradia. Com isso, neste período ocorreu o surgimento de 31 novas ocupações regulares⁸ (COHAB, 2011).

Em relação a localização dos conjuntos habitacionais, a região Norte foi a que recebeu o maior número de empreendimentos: 13, como exemplo temos o Jardim São Jorge, o Professora Hilda Mandarinó e José Giordano. Na sequência a região Leste com 12, dentre eles estão o Jardim Alexandre Urbanas, Jardim Santa Fé e Armingo Guazi. Já na região Sul ocorreu a construção de 7, como o Jamille Dequech, o Cafezal IV e o Jardim São Marcos. Por fim, a região Oeste com apenas 4 empreendimentos, dentre eles estão o Santiago II e o Jardim Olímpico.

Como nas décadas anteriores, a região Norte concentrou o maior número de unidades construídas, com 3.041 unidades habitacionais, o que condiz com 49% do total. Na sequência está a região Leste, com 1.869 unidades construídas, representando 30% do total. Na região Sul ocorreu a construção de 1.019 unidades, que representa 16% e por fim, está a região Oeste com somente 318 unidades habitacionais construídas (10% do total).

⁸ O termo ocupações irregulares é uma denominação de favela utilizado pela COHAB-LD para definir as famílias que ocupam de forma irregular áreas de fundo de vale e/ou áreas de risco. “Estas ocupações irregulares não apresentam condições de reordenamento urbano e regularização fundiária no mesmo local. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco ambiental e insalubridade não solucionáveis, são áreas não consolidáveis necessitando de intervenção do tipo —remoção e reassentamento em novas áreas” (COHAB, 2011, p. 122).

Gráfico 10 - Conjuntos Habitacionais e Unidades Habitacionais construídos por Região (1990-1999)

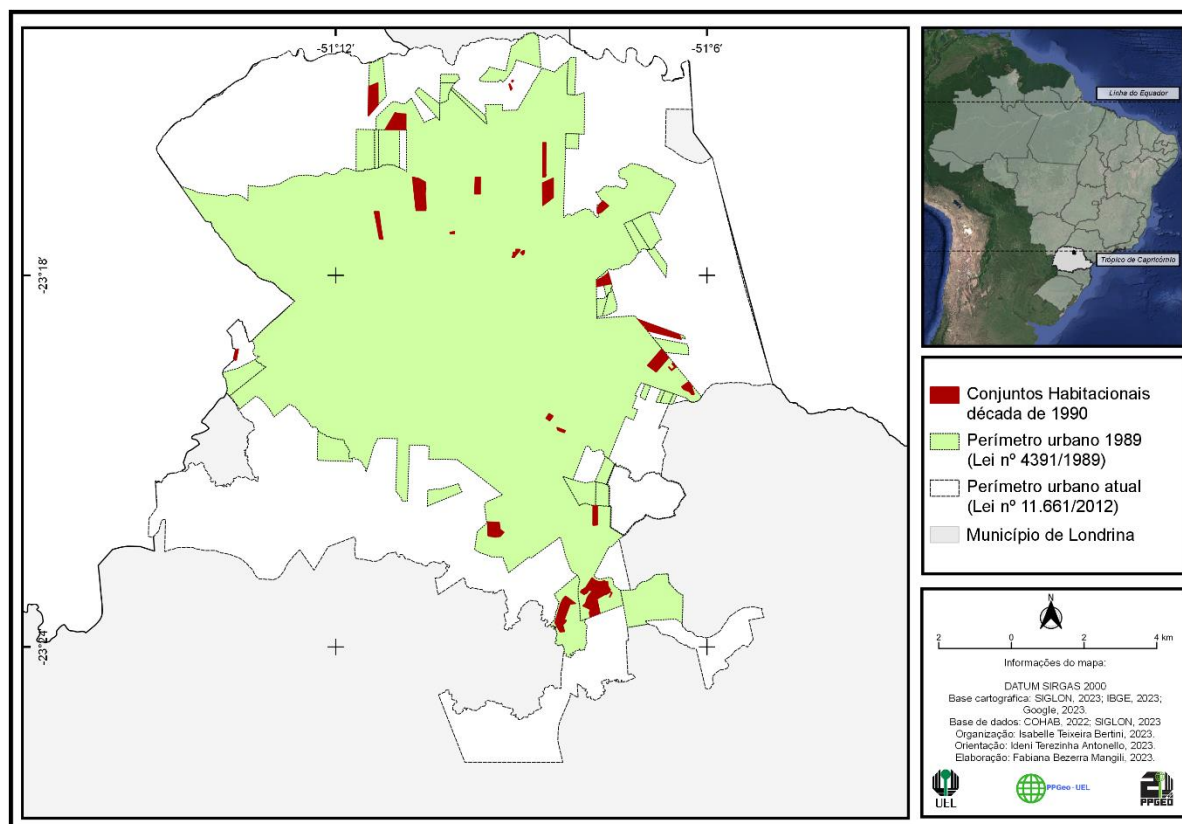


Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

A partir da análise da Figura 13 e como citado anteriormente, foi no ano de 1989 em que é promulgada a primeira lei de perímetro urbano. Percebe-se que a partir deste momento há uma diminuição do número de conjuntos habitacionais que são construídos em áreas fora do perímetro urbano. Nesta década houve apenas o Jardim Olímpio na região oeste. Por outro lado, também é possível verificar que o perímetro passa a aumentar com mais intensidade.

Constata-se o mesmo padrão já verificado nas décadas anteriores, aonde todos os conjuntos habitacionais construídos nas áreas pertencentes ao perímetro urbano, independente da região, estão localizados em áreas periféricas. É importante mencionar que na Figura 14 não estão especializados os conjuntos José Mauricio Barroso, Parigot de Souza III, Residencial Cabo Frio e Professora Hilda Mandarinó – Fibrociamento.

Figura 14– Perímetro Urbano de 1989 e Especialização dos Conjuntos Habitacionais na década de 1990



Fonte: IPPUL, 2023. **Org.:** BERTINI, I. T. **Elaboração:** MANGILI, F. B.

Como citado anteriormente, passa a ser obrigatório a aprovação pela Prefeitura de áreas para parcelamento e loteamento na área urbana. Nesse contexto, foi verificada modificação no perímetro urbano em áreas que foram destinadas exclusivamente para a construção conjunto habitacional Jardim São Jorge. Essas áreas foram incluídas no ano de 1999 a partir da Lei nº 7.805, de 25 de agosto. No Art. 1º da referida Lei, está exposto:

Fica incluído no Anexo Único da Lei nº 7.484, de 20 de julho de 1998, que define o perímetro da Zona urbana e da Zona de Expansão Urbana do Distrito Sede do Município de Londrina, o **Jardim São Jorge** com área de 204.928,83m², localizado em parte do Lote nº 267-A e Lote nº 268, com área total de 363.000,00m² da Gleba Jacutinga [...] (LONDRINA, 1998).

A partir de Figura 15 a seguir, é possível visualizar como o local onde o Jardim São Jorge está no ano de 2023, ou seja, depois de vinte e quatro anos. É interessante perceber que o conjunto habitacional continua isolado, com exceção da área a direita, pertencentes ao Conjunto Habitacional Novo Horizonte I (2001) e Novo

Horizonte II. Já a esquerda, está a ocupação irregular Nossa Senhora da Aparecida, conhecida como Aparecidinha, presente no local desde 2014. As demais áreas ao redor, continuam exercendo atividades rurais.

Figura 15 – Localização do Jardim São Jorge



Fonte: GOOGLE, 2023. Org. e Elaboração: BERTINI, I. T.

A realidade presente no local pode ser evidenciada pela Figura 16, aonde de um lado está a área limítrofe do bairro e do outro lado, a ocupação. É evidente que a população que reside neste local vivencia uma segregação residencial, o que expressa a negação da cidade inclusiva, como salientam Antonello e Veiga (2021, p. 38) a segregação residencial, bem como a de uma moradia digna “[...] se agrega a negação dos demais direitos [...]. O que demonstra a necessidade de atuação da sociedade organizada e das instituições para alterar essa situação de injustiça social que formata as cidades da exclusão”.

Figura 16 – Jardim São Jorge e a Ocupação Aparecidinha



Fonte: Trabalho de campo (2023)

Martins (2007, p.104) ao analisar a produção habitacional para baixa renda referente aos anos de 1970 a 2000, constata que a “[...] houve um crescimento urbano acentuado sem o devido planejamento necessário por parte do Estado, visando atender à demanda, já que primeiramente os conjuntos foram construídos e somente depois dotados de infra-estrutura básica”.

Seguindo o mesmo ritmo, a década de 2000 é marcada pela baixa produção de habitação de interesse social. Foram construídos 30 conjuntos habitacionais com um total de 4.908 unidades. Dentre as principais fontes de recursos deste período está o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que deveria construir as unidades habitacionais preferencialmente em áreas de vazios urbanos dentro do perímetro urbano e já dotadas de infraestrutura, porém, na realidade não foi o que ocorreu (IPPUL, 2018).

Além do PAR, o período recebeu recursos do Programa Habitar Brasil (HBB), o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), bem como recursos próprios da COHAB e marca o início das ações do PMCMV na cidade (Tabela 13).

O PAR encerrou suas atividades em Londrina-PR no momento em que o município assina o Termo de Adesão com a CEF para participar do PMCMV, que passou a atuar com recursos advindos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) (COHAB, 2022). Nesta década em questão, no âmbito do PMCMV, acontece a construção do primeiro conjunto habitacional: o Residencial Elisabeth.

Tabela 13 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 2000

Nome do Conjunto Habitacional	Ano	Região	Nº de Unidades Habitacionais	Fonte dos Recursos
Condomínio Residencial Ilha Bela	2000	Leste	360	Próprios
Condomínio Residencial Aurora Tropical	2001	Oeste	204	Próprios
Residencial Novo Horizonte	2001	Norte	344	Próprios
Jamile Dequech IV	2003	Sul	264	PSH
Residencial Jerônimo Nogueira de Figueiredo	2003	Norte	127	PAR
Residencial São Vicente Palotti	2004	Leste	11	ASSOSS
Residencial São Vicente Palotti I	2004	Leste	158	PAR
Residencial São Vicente Palotti II	2004	Leste	173	PAR
Residencial Jardim Hirata	2004	Norte	46	PAR
Residencial Piazza Toscana	2004	Norte	80	PAR
Jardim Maracanã	2005	Oeste	639	HBB
Jardim Primavera	2005	Norte	271	OGU
Parque Residencial Ilha do Mel	2005	Leste	42	PAR
Residencial Lindóia	2005	Leste	174	PAR
Residencial Pioneiros	2005	Leste	176	PAR
Jardim Barcelona	2006	Leste	7	Próprios
Jardim Monte Cristo	2006	Leste	454	OGU
Jardim Campos Verdes	2007	Norte	6	Próprios
Vila Romana (lotes)	2007	Norte	4	Próprios
Residencial Abel Chimentão	2007	Norte	244	PAR
Residencial Anselmo Vedoato	2007	Norte	256	PAR
Residencial Padre Carmel Bezzina I	2007	Norte	84	PAR
Residencial Padre Carmel Bezzina II	2007	Norte	48	PAR
Jardim Nova Esperança	2008	Sul	28	Próprios
Residencial Carlos Machado	2008	Norte	192	PAR
Vila Residencial CANCUN I	2008	Norte	116	PAR
Vila Residencial CANCUN III	2008	Norte	64	PAR
Vila Residencial CANCUN IV	2009	Norte	64	PAR
Residencial Guilherme Viscardi	2009	Norte	240	PAR
Residencial Elisabeth	2009	Norte	32	PMCMV I
TOTAL	-	-	4908	-

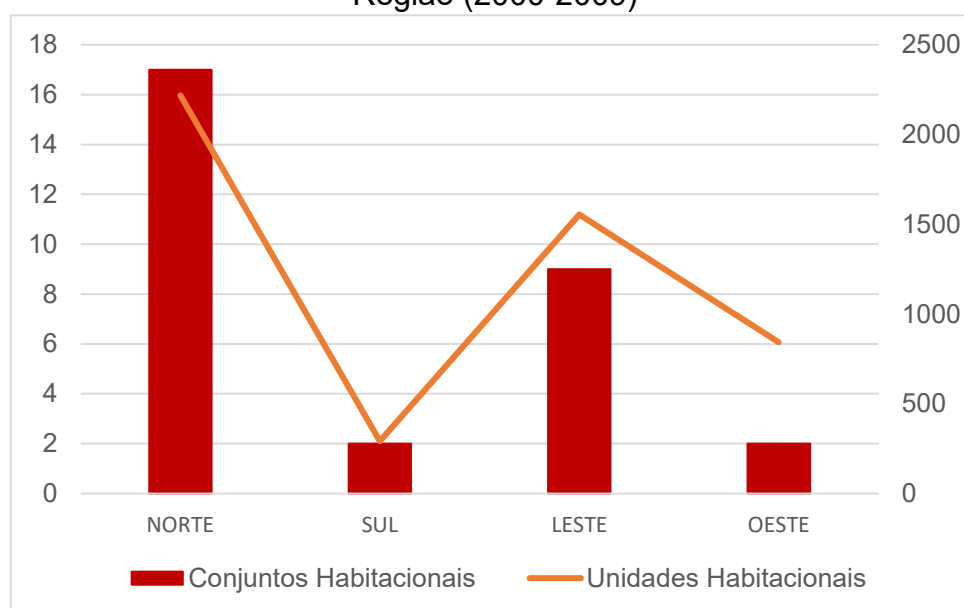
Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

Nesta década (2000), a maior concentração da construção de conjuntos habitacionais também foi na Região Norte, com um total de 17 empreendimentos,

dentre eles estão o Residencial Horizonte, Jardim Primavera e Residencial Elisabeth. Na sequência, está a região Leste com 9 empreendimentos, como exemplo temos o Condomínio Residencial Ilha Bela, Residencial Pioneiros e Residencial Lindóia. Nas regiões Sul (Jamile Dequech IV e Jardim Nova Esperança) e Oeste (Condomínio Residencial Aurora Tropical e Jardim Maracanã) foram construídos apenas dois conjuntos habitacionais.

Em relação a quantidade de unidades habitacionais construídas, a região Norte continua sendo a mais adensada, com 2.218 moradias, o que representa 45% do total. Na região Leste foram construídas 1.555 unidades habitacionais, ou seja, 32%, a região Oeste, 843 unidades com 17%, e por fim, a região Sul com apenas 292 unidades habitacionais, representando 6%

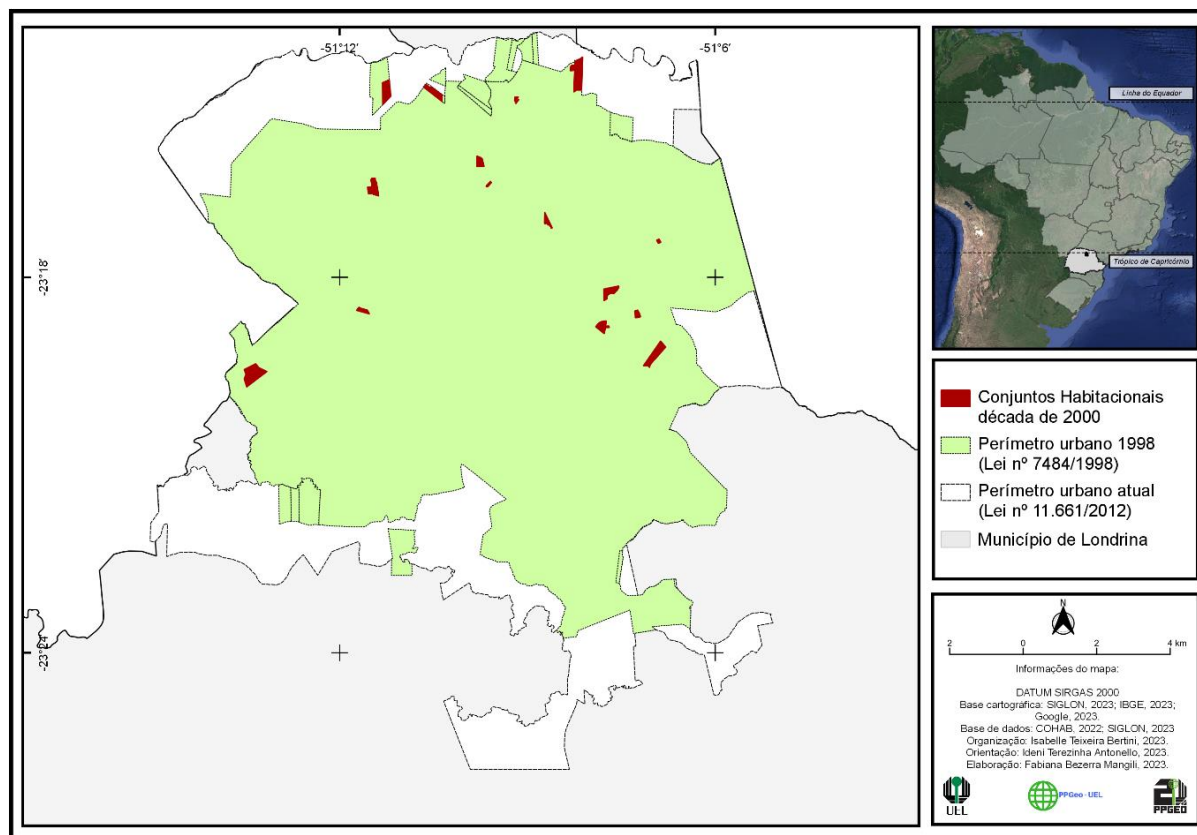
Gráfico 11 - Conjuntos Habitacionais e Unidades Habitacionais construídos por Região (2000-2009)



Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

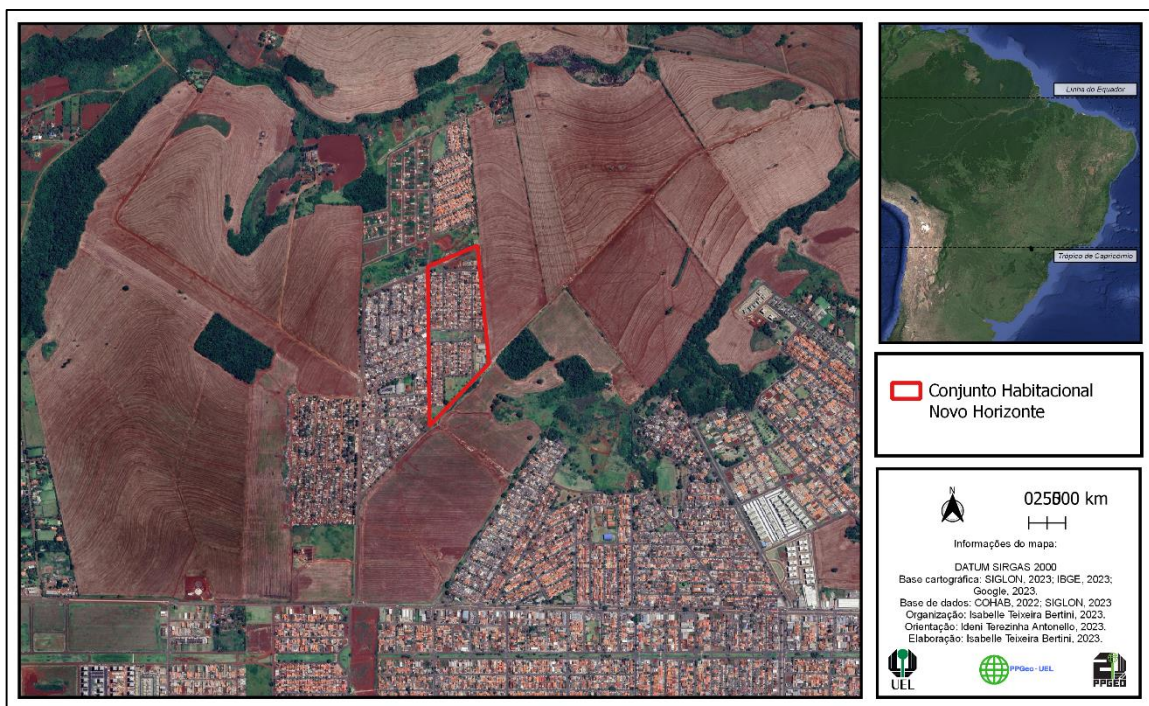
Nesta década não houve nenhum dos conjuntos habitacionais construídos fora do perímetro urbano, mas a localização periférica continua sendo perpetuada. Vale esclarecer que não estão especializados na Figura 17 os conjuntos Jamile Dequech IV, Residencial Jardim Hirata, Residencial Piazza Toscana e Jardim Nova Esperança.

Figura 17 – Perímetro Urbano de 1998 e Espacialização dos Conjuntos Habitacionais na década de 2000



Fonte: IPPUL, 2023. **Org.:** BERTINI, I. T. **Elaboração:** MANGILI, F. B.

Além disso, houve o aumento do perímetro urbano exclusivamente para o Residencial Novo Horizonte a partir da Lei nº 8.279, de 28 de novembro de 2000. No Art. 1º discorre que “[...] passa a integrar o Anexo Único da Lei nº 7.484, de 20 de julho de 1998, que define o perímetro da Zona Urbana e da Zona de Expansão Urbana do Distrito Sede do Município de Londrina, o Residencial Novo Horizonte, com área de 119546,96m²”. Como pode ser visto na Figura 18, o Residencial Novo Horizonte está localizado ao lado do Jardim São Jorge.

Figura 18 - Localização do Residencial Novo Horizonte

Fonte: GOOGLE, 2023. Org. e Elaboração: BERTINI, I. T.

Da mesma forma que mencionado em relação ao Jardim São Jorge, o Residencial Novo Horizonte está situado em área que ainda tem o predomínio de atividades agrícolas, fato que pode ser comprovado a partir da Figura 19. A área apresentada é a última rua de ambos os conjuntos habitacionais. Percebe-se que a área de plantação é bastante extensa, o que demonstra como a localidade permanece distante e isolada.

Figura 19 – Área limite dos conjuntos habitacionais Jardim São Jorge e Residencial Novo Horizonte.

Fonte: Trabalho de campo (2023)

Apesar do número de unidades habitacionais construídas, a década de 1990 e início de 2000, o número de ocupações irregulares aumentou drasticamente, chegando a 31 novas favelas (LONDRINA, 2011).

Se as décadas de 70 e 80 consolidaram a segregação da população de menor renda para pontos distantes do centro gerador de empregos e de lazer, e que viveu longo período com inadequado e insuficiente serviço público e infraestrutura urbana, as duas décadas seguintes deixou como alternativa o favelamento.

Enquanto isso entre o núcleo central da cidade e os empreendimentos de habitação popular restava reserva de terras intocadas esperando valorização pela consolidação da infraestrutura que o conjunto da sociedade paga (LONDRINA, 2011, p. 52).

Com o advento de uma nova política habitacional em âmbito nacional, a década de 2010, representa o período de maior expressividade do PMCMV na cidade de Londrina-Pr. Foram construídos 35 conjuntos habitacionais e um total de 5.698 unidades. Deste total, 26 empreendimentos tiveram como fonte de recurso o PMCMV em suas diferentes fases. Os demais, receberam recursos do PAC, FNHIS 2008 e 2009 e OGU. Além disso, houve um empreendimento com recursos advindos do Programa Casa Fácil Paraná, com recursos da COHAPAR e PCVA (Tabela 14).

Tabela 14 – Conjuntos Habitacionais construídos em Londrina-Pr na década de 2010

Nome do Conjunto Habitacional	Ano	Região	Nº de Unidades Habitacionais	Fonte dos Recursos
Jardim Primavera	2010		257	OGU/PAC
Jardim Ana Terra	2010	Norte	85	PMCMV
Jardim Nova Esperança	2010	Sul	100	PMCMV
Jardim Colúmbia I	2011	Oeste	21	PMCMV
Jardim Nova Esperança II	2011	Sul	50	PMCMV
Residencial Vista Bela I	2011	Norte	305	PMCMV
Residencial Vista Bela II	2011	Norte	208	PMCMV
Residencial Vista Bela III	2011	Norte	208	PMCMV
Residencial Vista Bela IV	2011	Norte	431	PMCMV
Residencial Vista Bela V	2011	Norte	224	PMCMV
Residencial Vista Bela VI	2011	Norte	536	PMCMV
Residencial Vista Bela VII	2011	Norte	144	PMCMV
Residencial Vista Bela VIII	2012	Norte	224	PMCMV
Residencial Vista Bela IX	2012	Norte	224	PMCMV
Residencial Vista Bela X	2012	Norte	208	PMCMV
Residencial Maravilha	2012	Sul	60	PMCMV
CH Jamile Dequech	2012	Sul	10	FNHIS 2008
Jardim Felicidade	2012	Norte	45	FNHIS 2008
Jardim Nova Esperança	2012	Sul	62	FNHIS 2008
Residencial Horizonte II	2012	Norte	293	FNHIS 2009

Jardim Vila Romana	2012	Leste	18	OGU
Jardim Primavera	2012	Norte	15	OGU
Jardim Santa Joana	2012	Sul	2	OGU
Cristal I	2013	Sul	232	PMCMV
Cristal II	2013	Sul	248	PMCMV
Jardim Nova Esperança III	2013	Sul	61	PMCMV
Jardim Portal dos Pioneiros	2013	Leste	15	PMCMV
Residencial Abussafe	2014	Leste	54	PMCMV
Morada dos Pioneiros	2014	Leste	12	PMCMV
Residencial Jeronymo Nogueira de Figueiredo	2015	Norte	149	PMCMV
Vila Romana	2019	Leste	19	PMCMV
Portal do Manacá	2020	Norte	240	PMCMV
Village I – Res. Cancun	2020	Norte	24	PMCMV
Village II – Res. Cancun	2020	Norte	48	PMCMV
Residencial Bem Viver	2022	Norte	866	COHAPAR PCVA
TOTAL	-	-	4832	-

Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

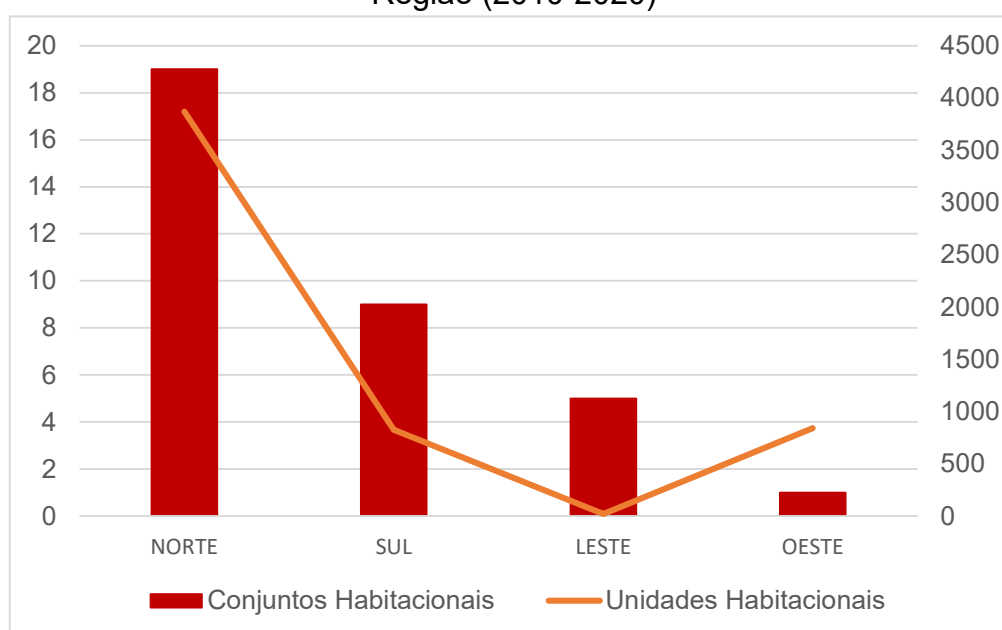
O FNHIS, sob gestão da Cohab-LD, foi responsável para disponibilizar recursos para o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. O FNHIS 2008 construiu 117 unidades habitacionais nos conjuntos habitacionais Jamile Dequech, Jardim Nova Esperança e Jardim Felicidade e foi recuperado fundos de vale que estavam ocupados por ocupações irregulares. Já o FNHIS 2009 não concluiu as obras de recuperação de fundos de vale, mas foi responsável pela construção de 293 unidades habitacionais no conjunto habitacional Residencial Horizonte II, de 1 barracão de reciclagem e de 2 centros comunitários (LONDRINA, 2018).

Com recursos do Orçamento Geral da União, o Programa de Urbanização de Assentamento Subnormal, nos anos de 2010 e 2012, reassentou 292 famílias nos conjuntos habitacionais Jardim Primavera, Jardim Vila Romana e Jardim Maria Joana, que estavam em ocupações irregulares em fundos de vale e realizou a revitalização deles.

Em relação a localização dos conjuntos habitacionais, nesta década há uma diferença significativa entre as regiões, pois, dos 34 empreendimentos, 19 estão na região Norte, como o Jardim Ana Terra, o Residencial Vista Bela e Portal do Manacá; 9 na região Sul, como o Cristal I e II e o Jardim Nova Esperança III; 5 na região Leste, como o Jardim Portal dos Pioneiros e o Residencial Abussafe e apenas 1 na região

Oeste, o Jardim Colúmbia I. Da mesma forma que a localização, a região Norte concentrou o maior número de unidades habitacionais construídas deste período com 3.868 moradias, representando 70% das construções. Na sequência está a região Sul, com 825 unidades, representando 15% do total. A região Leste, com 843 unidades habitacionais, com uma porcentagem também de 15% e a região Oeste, com 21 unidades e que não chegou a apresentar nem 1% do total das construções (Gráfico 12).

Gráfico 12 - Conjuntos Habitacionais e Unidades Habitacionais construídos por Região (2010-2020)



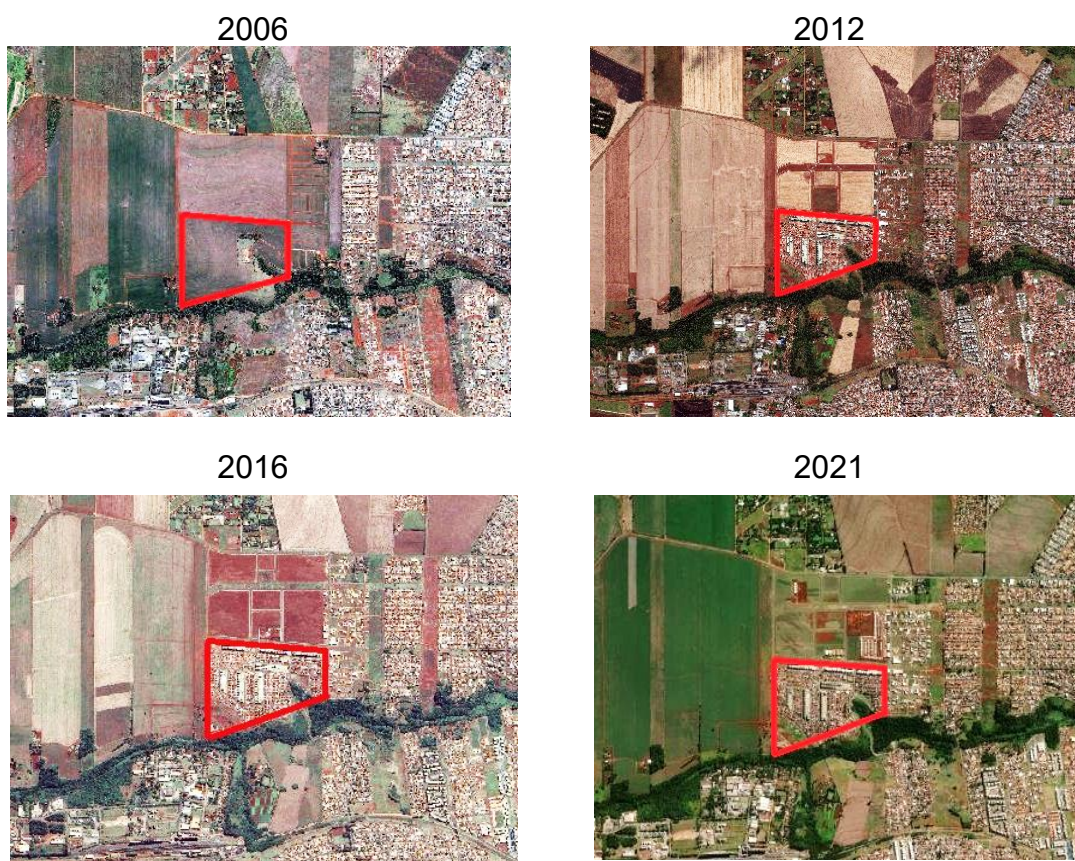
Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

Dentre os conjuntos habitacionais construídos sob âmbito do PMCMV, o Residencial Vista Bela (I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X) merece evidência, pois é considerado o maior empreendimento de habitação social já realizado em Londrina, com 2.712 unidades habitacionais. Porém, seguindo um padrão marcante em grande parte dos conjuntos habitacionais da cidade, a sua construção em área periférica e distante de equipamentos urbanos, foi construído e entregue anterior os equipamentos urbanos sociais (escola, creche, unidade básica de saúde entre outros).

Na Figura 20 é possível visualizar a localização do Residencial Vista Bela e transformações que ocorreram no espaço. Em 2006, período anterior ao início do empreendimento, é visível que a área estava isolada e próxima a áreas rurais. Em 2012, ano da entrega do conjunto habitacional, o terreno que antes estava vazio,

passa a apresentar uma grande construção. Mudanças continuam entre os anos de 2016 e 2021 na localidade e áreas próximas, porém, o empreendimento continua em área periférica e próximo a áreas rurais.

Figura 20 – Residencial Vista Bela visto de cima (2006, 2012, 2016 e 2021)



Fonte: QUICK BIRD 2006; SATÉLITE WORLD VIEW 2012; SPOT-6 2016; ORTOFOTO PARANÁCIDADE 2021. Org. BERTINI, I. T.

Foi possível verificar que as infraestruturas básicas começaram a ser construídas no Conjunto habitacional apenas três anos depois da entrega do empreendimento: o posto de saúde (2015), o colégio estadual (2017) e a escola municipal (2021). Contudo, é visível que nas proximidades ainda há grandes vazios urbanos, demonstrando que as áreas ao redor, que, mesmo depois de 10 anos, continuam fazendo parte da lógica de mercado e favorecendo a especulação imobiliária (Figuras 21 e 22).

Figura 21 – Equipamentos sociais urbanos do Residencial Vista Bela

Fonte: Trabalho de campo (2023)

Figura 22 – Vazios urbanos próximos ao Residencial Vista Bela

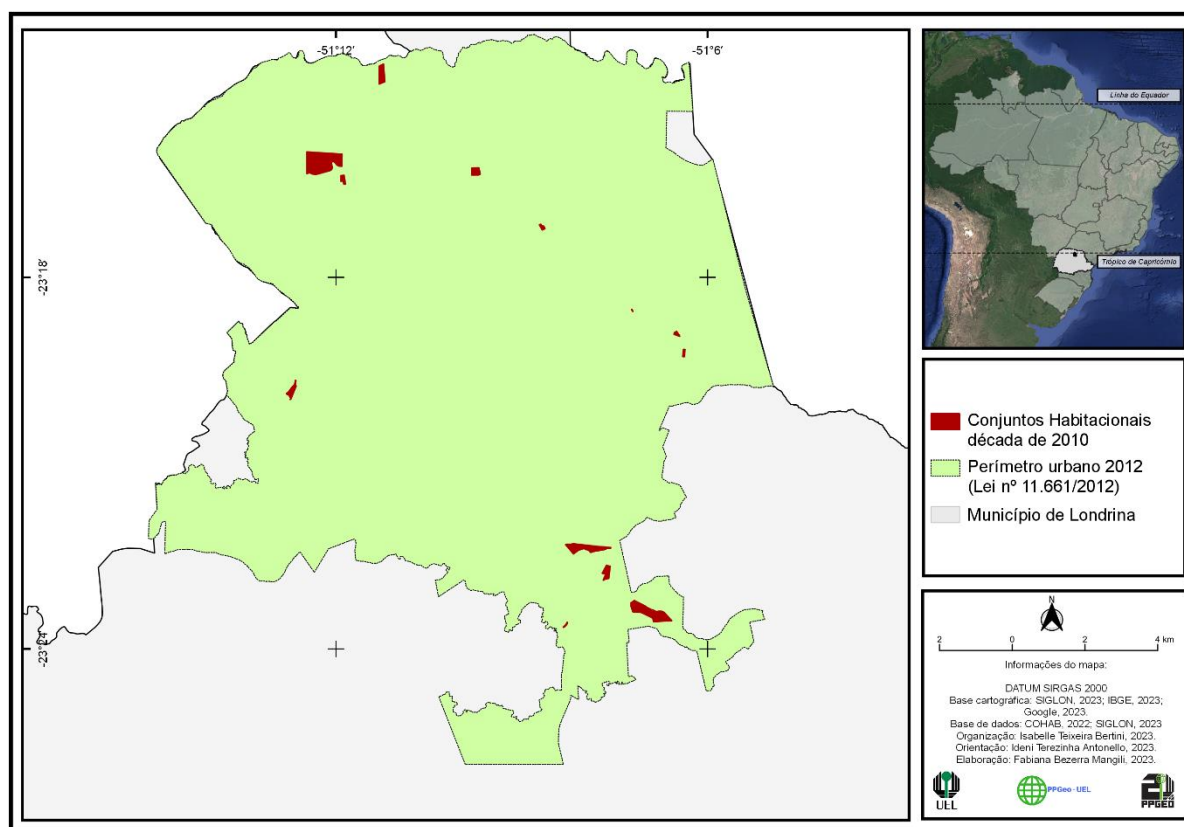
Fonte: Trabalho de campo (2023)

Cabe frisar que o PMCMV passou por três fases, sendo que, na cidade de Londrina-Pr as mais representativas são a Fase 1 e Fase 2. Entre a Fase 2 e 3, ocorreu um intervalo de 4 anos (2015-2019) sem intervenção no âmbito da produção para habitação de interesse popular, demonstrando a falta de investimentos no setor. Durante a Fase 3, aconteceram somente a construção de 4 conjuntos habitacionais: Vila Romana (2019), Portal do Manacá (2020), Vilage I e II – Residencial Cancun (2020).

Nesta década não houve nenhum conjunto habitacional construído em áreas fora do perímetro urbano. Pode estar soando repetitivo, mas é importante mencionar que da mesma forma que nas décadas anteriores, o PMCMV repetiu o padrão da localização periférica dos conjuntos habitacionais, contribuindo diretamente para a alteração do ordenamento territorial da cidade, como pode ser visto na Figura 23 (por

falta de informações, não constam no mapa o Jardim Felicidade, Jardim Vila Romana, Jardim Primavera, Jardim Maria Joana, Portal do Manacá, Village I e II e Residencial Bem Viver.

Figura 23 – Perímetro Urbano de 2012 e Espacialização dos Conjuntos Habitacionais na década de 2010



Fonte: IPPUL, 2023. Org.: BERTINI, I. T. Elaboração: MANGILI, F. B.

Nesta década houve o aumento do perímetro urbano na região Sul com a justificativa da construção de dois grandes conjuntos habitacionais do PMCMV, com a previsão da construção de 4.900 moradias, o que transformou áreas rurais em ZR-3 a partir da aprovação de duas leis: Lei nº 12.096 e Lei nº 12.092, ambas do dia 26 de junho de 2014. Em ambas as leis o Art. 3 discorre que “[...] somente poderão ser implantados loteamentos populares de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, no contexto do Plano Municipal de Habitação (PMH), e com os necessários equipamentos comunitários” (LONDRINA, 2014). Porém, até o presente momento a construção dos conjuntos habitacionais não ocorreu, e independente disso, o perímetro foi ampliado, construindo diretamente para o aumento da área territorial da cidade e colocando em movimento a especulação imobiliária.

Como mencionado no Capítulo 3, o PMCMV foi modificado e se transformou no PCVA. A partir desta mudança a mais recente intervenção no âmbito da habitação social em Londrina ocorreu por meio do Programa Casa Fácil Paraná, financiado pelo COHAPAR e criado a partir da Lei nº 20.394 de 2020. Em seu Art. 2 é apresentado as bases do Programa:

O programa CASA FÁCIL PR constitui-se pelas ações na área habitacional desenvolvidas pelo Governo do Estado do Paraná com o objetivo de fomentar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação, ampliação ou reformas de imóveis urbanos e rurais, regularização fundiária e urbanização para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos nacionais, com priorização ao público com renda mensal de até três salários mínimos nacionais (PARANÁ, 2020).

Nesse contexto, ocorreu no ano em dezembro de 2022 a entrega do Residencial Bem Viver na região norte de Londrina com 866 casas (Figura 24) e teve como público alvo as famílias pertencentes ao Grupo 1 PCVA, com rendas de até R\$2.400,00. Os descontos foram de até R\$36.945,00, além de subsídios de R\$15.000,00 da COHAPAR (COHAPAR, 2022).

Figura 24 – Área construída do Residencial Bem Viver em Londrina-Pr



Fonte: COHAPAR, 2022.

A partir de visita a campo, foi possível constatar que grande parte das unidades habitacionais já estão ocupadas e os novos moradores estão realizando as adequações necessárias, como a construção de muros e portões (Figura 25). Além disso, é interessante constatar que o Residencial conta com academia ao ar livre e uma praça.

Figura 25 – Unidades habitacionais do Residencial Bem Viver

Fonte: Trabalho de campo (2023)

Como pode ser visto na imagem de satélite (Figura 26), a área onde foi construído o empreendimento está nos limites das áreas já urbanizadas, ou seja, o Residencial Bem Viver contribuiu diretamente para a produção do espaço urbano de Londrina. Fato que pode ser comprovado a partir da visita a campo, sendo que as casas que estão nos limites do empreendimento fazem divisa com áreas destinadas a atividades agrícolas (Figura 27). Percebe-se, portanto, que o PCVA e o Programa Casa Fácil Paraná seguem o mesmo padrão já constatado nos demais programas habitacionais. Tal padrão é expressão “[...] dynamic imposed by the market logic, it is understood that segregation is the materialization in the urban space of the economic, political, social and cultural exclusion of the population with low purchasing power, in the sense that it is present in the daily lives of people living in the city” (MARQUES DA COSTA; ANTONELLO, 2021, p.4)

Figura 26 – Localização do empreendimento

Fonte: GOOGLE EARTH, 2023.

Figura 27 – Limites do Residencial Bem Viver

Fonte: Trabalho de campo (2023).

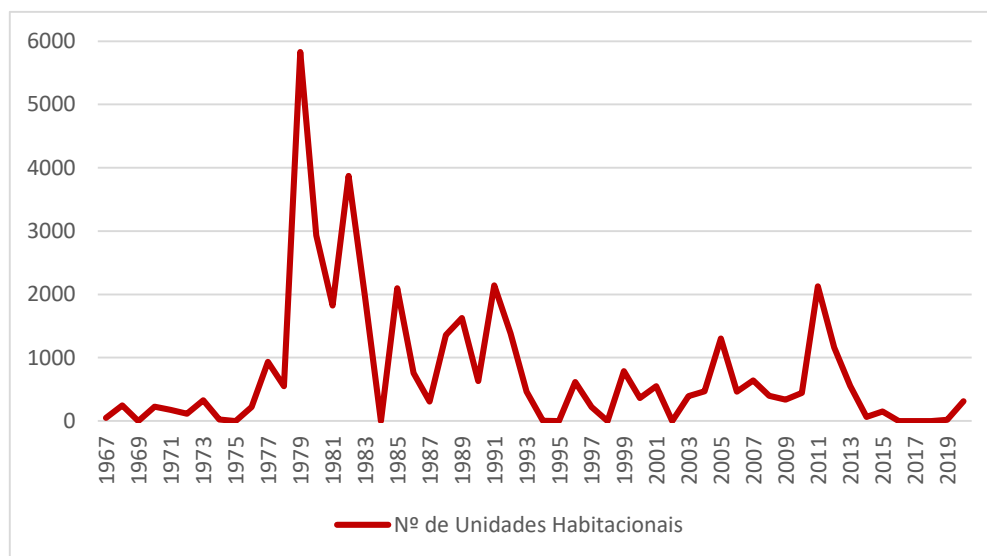
Como mencionado anteriormente, há grandes expectativas com a reeleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva e o retorno do PMCMV. Como a mudança é recente, ainda não há desdobramentos territoriais na cidade de Londrina-Pr e nem planos de ações concretos pelos agentes financiadores públicos e privados,

A partir das informações apresentadas neste capítulo, pretende-se a partir de toda a bagagem histórica apreendida, desenvolver no próximo capítulo o retorno ao momento presente, apresentando as conclusões sobre as análises realizadas.

5.3 O MOMENTO PRESENTE EMBASADO NO PASSADO

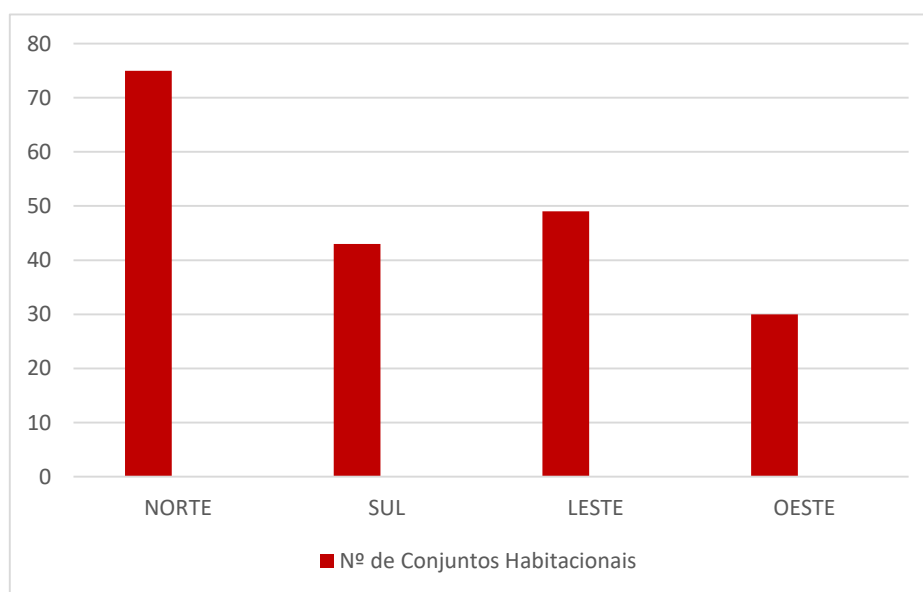
Com base no processo histórico da produção social do espaço urbano de Londrina é possível demonstrar alguns dos padrões visíveis apreendidos na presente pesquisa. No início da década de 1970, os conjuntos habitacionais foram inseridos próximos em áreas já urbanizadas e inseridas na cidade. Com o início da construção dos conjuntos habitacionais na região Norte com grandes proporções em 1977, percebe-se uma mudança e uma consequente perpetuação de um padrão, aonde a habitação para pessoas de baixo poder aquisitivo via programas habitacionais passou a se concentrar em áreas periféricas, alterando de forma significativa o ordenamento territorial da cidade.

A partir do Gráfico 13 é possível constatar que os picos de produção habitacional social em Londrina-Pr ocorreram nos anos de 1979-1983 e 2011-2013, demonstrando a dependência de recursos federais, pois eles coincidem com os momentos de grande prosperidade das duas principais políticas habitacionais do Brasil: o BNH e o PMCMV.

Gráfico 13 – Unidades Habitacionais construídas em Londrina-Pr (1967-2020)

Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

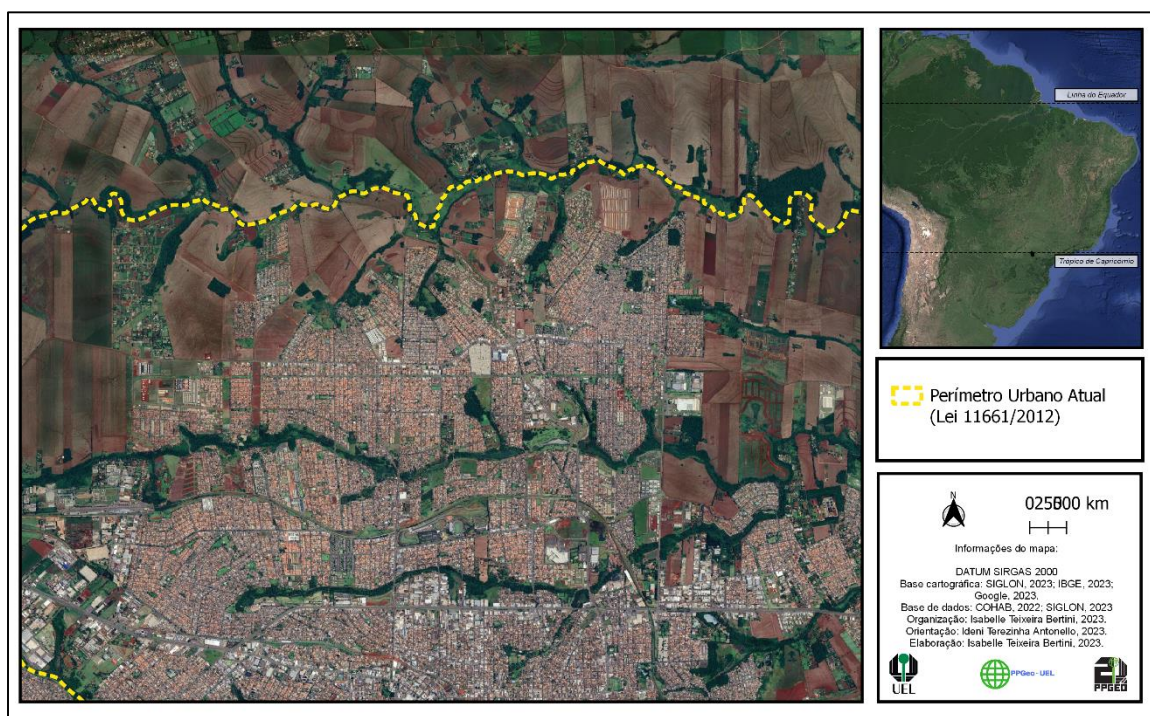
Além disso, ao analisar a localização destas moradias de uma forma geral ao longo destes 53 anos, confirma-se que a região Norte foi aquela que recebeu o maior número de conjuntos habitacionais, chegando a um total de 75. Por outro lado, a região que menos recebeu estes conjuntos foi a Oeste, com apenas 30 (Gráfico 14). É interessante constatar que a região da cidade que menos recebeu conjuntos habitacionais, é a região onde estão localizados os condomínios fechados e também a Gleba Palhano, bairros considerados de alto padrão.

Gráfico 14 – Construção dos conjuntos habitacionais por região (1967-2020)

Fonte: IPPUL, 2018; COHAB, 2022; LONDRINA, 2021. Adaptado por BERTINI, I. T.

Pode-se perceber que a produção do espaço urbano via a política pública habitacional mudou o ordenamento territorial da cidade. Fato que pode ser constatado a partir da região norte. Se em meados da década de 1970 o local começou a ser ocupada pelo chamado “Cinco conjuntos”, hoje, a região se transformou: conta com aproximadamente 126.305 habitantes e representa a maior concentração populacional “[...] compreendendo os bairros Vivi Xavier, Cinco Conjuntos, Heimtal, Cidade Industrial I, Pacaembu, Alpes, Coliseu, Ouro Verde, Parigot de Souza e Perobinha, representando 26,07% do total da população de Londrina” (LONDRINA, 2021), ou seja, grande parte desta população vive em conjuntos habitacionais citados anteriormente. Esta transformação pode ser visualizada a partir da Figura 28.

Figura 28 – A Região Norte de Londrina em 2023



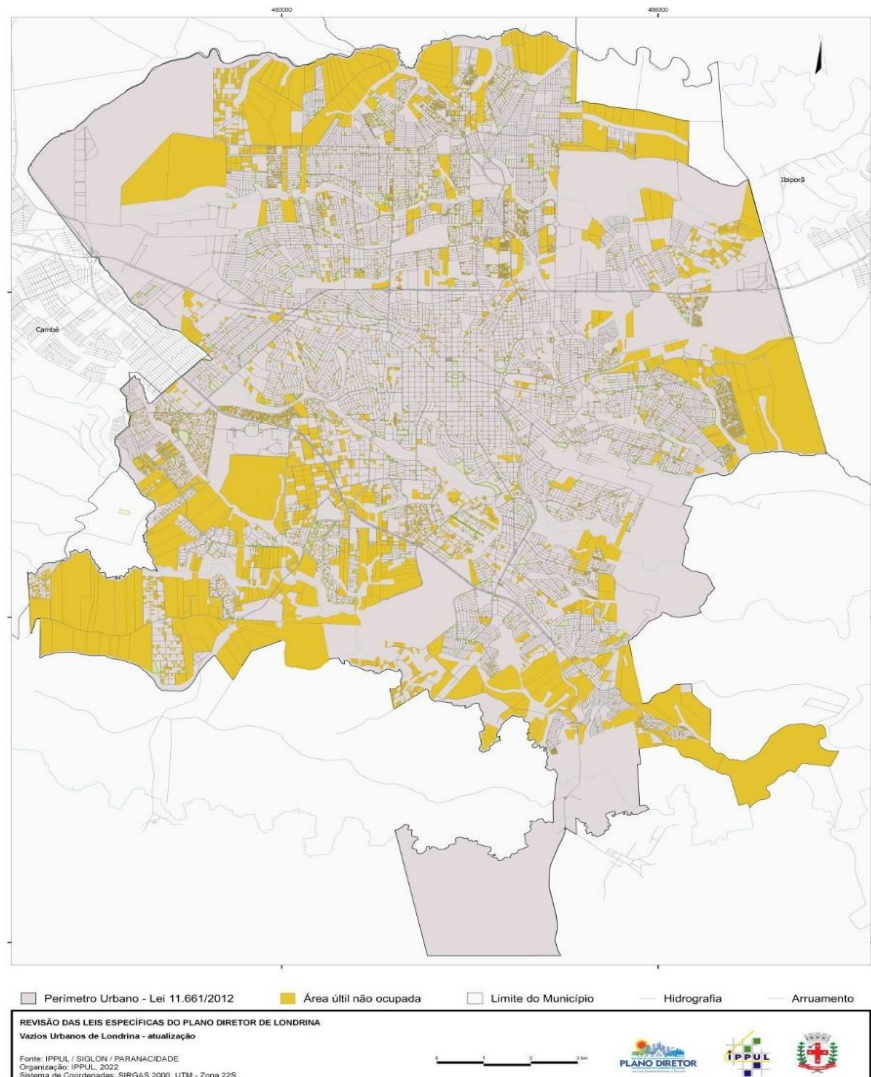
Fonte: GOOGLE, 2023. Org e Elaborado por: BERTINI, I. T.

Salienta-se que a região Norte ainda é palco de interesse para a construção de novos conjuntos habitacionais, pois, no dia 07 de novembro de 2022, foi realizada uma Audiência Pública pela Câmara Municipal de Londrina com o intuito de debater o Projeto de Lei nº 05/2021 para incluir no perímetro urbano novos lotes para a construção de moradias de interesse social (CML, 2022). Apenas um mês após a audiência pública, no dia 21 de dezembro de 2022, a Lei nº 13.539 foi aprovada

incluindo 15 lotes no perímetro urbano, transformando-os em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

No Art. 3 da referida lei, discorre que a aprovação dos empreendimentos a serem implantados nos lotes ficará condicionante a anuência da COHAB-LD a partir da emissão do certificado de Atestado para Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS). Complementando, o Art. 4 apresenta que os lotes que não serem utilizados para empreendimentos de habitação de interesse social vinculado a COHAB-LD voltarão a condição original (LONDRINA, 2022). Porém, não é dado nenhum prazo para que esse uso seja de fato comprovado.

Tendo como base a Lei vigente (11.661/2012) - desconsiderando a zona de amortecimento, 20% do perímetro urbano corresponde as áreas não edificadas. Vale destacar que “[...] os números apontados são referentes ao perímetro urbano como um todo, o que inclui as áreas externas a chamada área útil. Se fosse realizada a proporção dos vazios apenas em relação a área definida como útil, este percentual seria muito maior” (IPPUL, 2022, p. 29). Ao analisar a Figura 29 que representa as áreas ociosas do então perímetro urbano da cidade, percebe-se que não há a necessidade da ampliação da cidade, pois algumas das áreas apresentadas no mapa que não estão ocupadas estão no extremo da região Norte. Vale ressaltar que grande parte destas áreas foram aprovadas na década de 1990, 2000 e 2010 e ainda continuam sem uso.

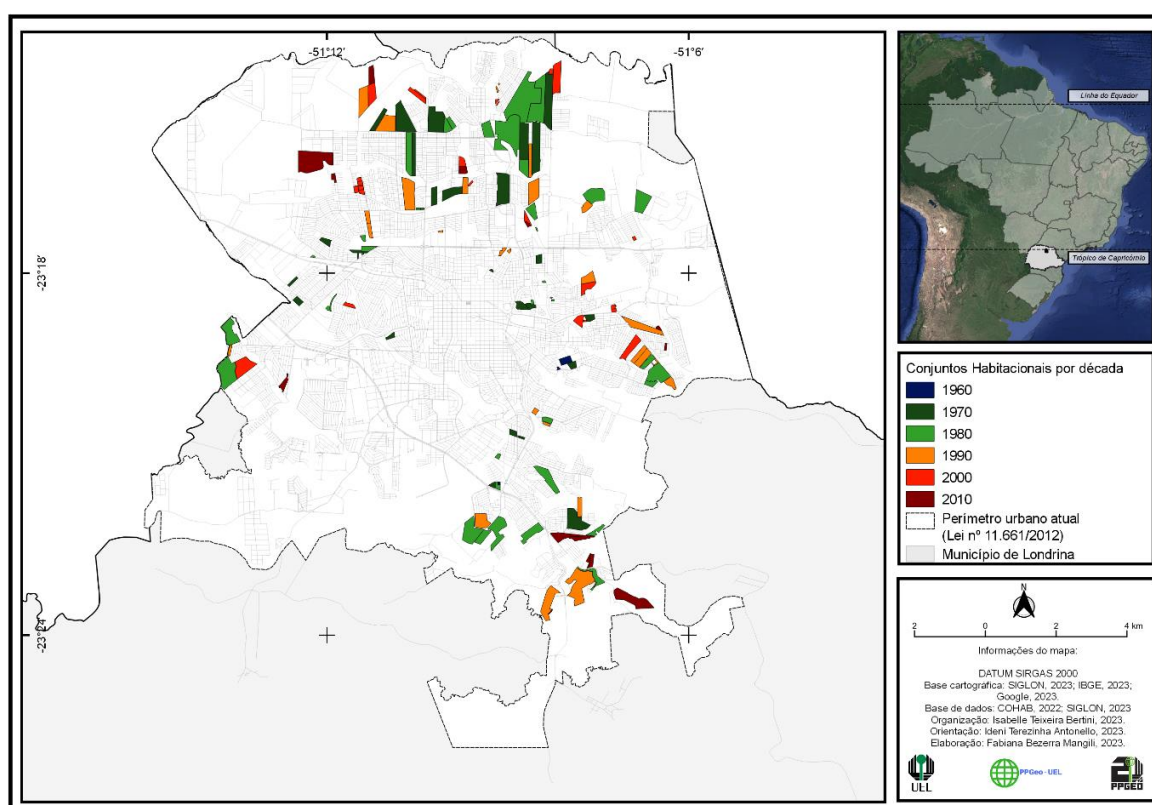
Figura 29 – Áreas desocupadas do perímetro urbano**Fonte: IPPUL, 2022**

No decorrer dos anos o perímetro urbano foi sendo ampliado gradativamente. Percebe-se que anterior a primeira lei do perímetro urbano, a expansão da cidade e localização periférica dos conjuntos habitacionais aconteciam de forma “espontânea”, ou seja, não havia nenhum controle sobre isso. Esta realidade se modifica a partir de da aprovação da primeira lei de perímetro, em 1989, com a necessidade da aprovação de leis que permitiam o aumento do mesmo. Entretanto, ao invés das leis tratarem com mais rigor, a cada lei que foi sendo aprovada, o perímetro foi sendo cada vez mais ampliado e um maior número de terras ociosas foram se concentrando. É perceptível a necessidade de existir um controle maior que limite o aumento do perímetro urbano, colocando em primeiro plano a função social da propriedade, por conseguinte a ocupação dos vazios urbanos já mencionados.

Além disso, é importante destacar que parte dos conjuntos habitacionais

construídos na década de 1970 ainda são considerados como periféricos, como pode ser visto na Figura 30. Consta-se que os conjuntos habitacionais construídos ao longo dos anos analisados em todas as regiões da cidade formam um “cinturão”, praticamente contornando a mancha urbana, demonstrando que parte da ocupação destas regiões e formações de bairros aconteceram devido à presença deles nessas localidades, contribuindo, portanto, para a produção do espaço urbano de Londrina.

Figura 30 – Localização dos conjuntos habitacionais de Londrina-Pr por décadas (1960-2020)



Fonte: IPPUL, 2023. Org.: BERTINI, I. T. Elaboração: MANGILI, F. B.

É importante destacar que apesar da construção de aproximadamente 40 mil moradias, a erradicação do déficit habitacional não aconteceu, pois, a cidade conta atualmente com 51.710 cadastros de famílias com necessidades habitacionais (COHAPAR, 2019). Além disso, há 3860 famílias que estão vivendo em 73 áreas de ocupações irregulares. Destas famílias, 593 estão em locais passíveis de regularização fundiária (LONDRINA, 2018).

Segundo dados do Censo de 2010, na Região Metropolitana de Londrina, 40% do déficit habitacional da cidade se concentra no ônus excessivo com aluguel, que são as famílias que recebem até três salários mínimos que gastam mais de 30%

da sua renda em aluguel. Porém, vale salientar que os dados são insuficientes e não representam a totalidade, portanto, são parciais. Não há dados completos sobre as condições dos domicílios existentes na cidade de Londrina, há, apenas estimativas (LONDRINA, 2018).

Levando estes aspectos em consideração e a falta de recursos de grande parcela da população, é de extrema importância que a produção de moradias via políticas públicas continue ocorrendo, porém, se faz necessário o rompimento desta dinâmica já estabelecida, na qual o direito a cidade é deixado em segundo plano. Pretende-se a seguir tecer as considerações finais da presente pesquisa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a produção do espaço como uma construção social, tem-se a afirmativa de que este não é um espaço pronto, mas sim produto e produtor de uma complexidade, repleta de subjetividades e pautado nas relações sociais. Nessa construção, deve ser levado em consideração a complexidade do espaço percebido, concebido e vivido. No Brasil, o avanço do modo de produção capitalista e o acelerado processo de urbanização direcionou esta reprodução do espaço para os interesses deste sistema e assim, os agentes produtores atuam sempre em busca da maior acumulação de capital. Essa realidade tem como consequência um espaço desigual e segregado, pautada numa vida cotidiana alienada, aonde grande parte da população não tem acesso ao básico, como é o caso da habitação.

É dever do Estado lidar com as demandas que o sistema privado não tem interesse em investir, como é o caso da produção de moradia para pessoas com baixo poder aquisitivo. Não há como negar que aconteceram diversos avanços no Brasil com programas maior magnitude em âmbito nacional, como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), porém, nada que fosse uma solução definitiva, pois o déficit habitacional continua elevado e o número de famílias arcando com o ônus excessivo com aluguel e outras vivendo em ocupações irregulares só aumentam.

Apesar de possuírem funcionamentos similares, dentre as políticas habitacionais apresentadas, percebe-se que o PMCMV pode ser considerado o de maior impacto e com grandes modificações positivas. O retorno do Programa no início de 2023 e com mudanças essenciais no seu funcionamento, como o aluguel social,

pode torna-lo ainda mais positivo para lidar com a questão habitacional e expectativas para a possibilidade de alteração do padrão segregatório estabelecido ao longo dos anos.

Quando saímos do âmbito nacional e olhamos para realidade de Londrina-Pr, constata-se que a cidade teve um acelerado crescimento populacional e territorial. Além disso, é perceptível que desde a sua formação e até o momento atual, a cidade se assemelha a um grande empreendimento fundiário, no qual a produção do espaço foi marcado pelos interesses dos mais variados agentes e estes, se aproveitam das mais diversas realidades em busca da acumulação de capital. Nesta lógica, a produção habitacional de interesse social aliada a empresas privadas vêm atuando como produto e produtor da cidade e contribui diretamente da especulação imobiliária e da segregação territorial.

A partir da utilização do método progressivo-regressivo desenvolvido por Henri Lefebvre e com a utilização da análise documental de leis e relatórios, conclui-se que ao longo de 55 anos, a cidade construiu mais de 150 conjuntos habitacionais com diversas fontes financiadoras (BNH, FICAM, FGTS, HBB, PMCMV, PCVA, PAR, COHAPAR, dentro outros) com um total de 41.121 unidades habitacionais que foram construídas em todas as regiões da cidade, menos nas áreas centrais, que desde a formação, foram destinadas a população de maior poder aquisitivo.

Ao realizar a análise histórica aliando a localização desses empreendimentos com o perímetro urbano de cada período, percebe-se que desde o final da década de 1970, se estabelece um padrão de localização periférica que irá contribuir diretamente com a produção da cidade, pois, grande parte dos conjuntos habitacionais foram construídos distantes da região central e da mancha urbana, formatando um ordenamento territorial com grandes vazios urbanos. Em alguns casos, também houve o aumento do perímetro exclusivamente para este fim, como é o caso do Jardim São Jorge e Residencial Novo Horizonte, que até hoje encontram-se isolados em relação aos demais bairros da região. Fica o questionamento: a estrutura física de uma moradia, em área distante da cidade, soluciona a vulnerabilidade social? É evidente que este padrão coloca em movimento a segregação territorial, colocando grande parcela da população distantes dos equipamentos urbanos e do direito real de viver a cidade.

Este movimento ocorreu em todas as regiões, aonde grande parte dos bairros periféricos são provenientes de políticas habitacionais. Dentre todas as áreas, se faz

necessário dar ênfase a região norte pela tamanha mudança que houve no local. É evidente que a ocupação e crescimento do ordenamento territorial para aquela direção ocorreu inicialmente pela construção dos conjuntos habitacionais, fato que pode ser comprovado pela foto aérea de 1974 apresentada no Capítulo 5, demonstrando que naquele ano, a ocupação da região era praticamente nula. Hoje, após 45 anos, a região é considerada a mais populosa da cidade e a intensão dos agentes produtores do espaço urbano continua sendo se apropriar das políticas habitacionais para produzir a cidade – com a anuência do Estado. Esta realidade pode ser comprovada a partir do o aumento do perímetro urbano que ocorreu de forma bastante acelerada em dezembro de 2022 com lotes destinados exclusivamente para a produção de moradias de interesse social e que irão ampliar ainda mais o número de vazios urbanos da cidade. Ressalta-se: não há necessidade de ampliar o perímetro urbano para produzir mais moradias, há espaço! Mais de 20% da cidade de Londrina-Pr está vazia, atuando apenas para a especulação imobiliária.

Esta realidade comprova o fato de que as políticas públicas habitacionais estão intimamente ligadas pela produção social da cidade, com enfoque no processo de acumulação capitalista, colocando a renda da terra como principal finalidade a partir do momento em que surgem diversos vazios urbanos visando a especulação e em detrimento deste problema tão recorrente nas cidades brasileiras. Percebe-se um ciclo vicioso com interesses previamente definidos, pois, apesar de todas as intervenções realizadas, o déficit habitacional de Londrina continua existindo e o número de ocupações irregulares segue aumentando.

Deve-se deixar claro que as políticas públicas habitacionais são de extrema importância em um país tão desigual como o Brasil. Contudo, é imprescindível quebrar com os padrões estabelecidos e identificados neste estudo, visando um futuro, no qual a produção social do espaço coloque em evidencia e priorize as necessidades do espaço vivido, ou seja, onde a população possa usufruir de maneira concreta a cidade em que vivem.

Conclui-se que a regressão ao passado foi de extrema importância para o entendimento de toda a dinâmica das políticas habitacionais na cidade, evidenciando que as estruturas dos agentes produtores do espaço urbano na cidade de Londrina-Pr estão bem definidas e articuladas ao longo dos anos analisados. É necessário a nova lei do perímetro urbano e ordenamento territorial que está em fase de aprovação a partir da revisão do PMDL 2018-2028, tenha como pressuposto básico uma

produção do espaço mais consciente, criando mecanismos que inibam o aumento do perímetro urbano para fins de especulação imobiliária. Aliado a isso, também se faz necessário que as demais leis do PMDL e a COHAB-LD atuem em consonância, visando a modificação de ocupação segregatória do espaço urbano de Londrina.

Também é necessário e de extrema urgência sair da escala do local e estabelecer mecanismos rigorosos de controle e gestão da questão habitacional em âmbito estadual e nacional que não possibilitem alterações que beneficiem diretamente os interesses dos agentes produtores do espaço urbano em âmbito local. Percebe-se, portanto, a necessidade de articular as ações para que possa ocorrer avanços significativos para mudar esta realidade desigual e segregatória.

Neste sentido, é de extrema importância a união de toda a sociedade em busca destas mudanças. Portanto, se faz urgente e necessário que a participação popular seja efetiva e real neste processo com o intuito de fiscalizar e ser resistência perante as ações que não priorizem o a premissa da função social da propriedade, prerrogativa presente no princípio do Estatuto da Cidade. O caminho é longo e com muitas barreiras e interesses dos agentes capitalistas a serem ultrapassadas. Porém, não há caminhos para desanimar! É preciso estabelecer mecanismos em direção a emancipação da população e da consciência da força popular para que estes, atuem em conjunto com a produção consciente da cidade.

REFERÊNCIAS

- ALVES, G. A. A produção do espaço a partir da tríade lefebvriana concebido/percebido/vivido. **Geousp – Espaço e Tempo** (Online), v. 23, n.3, p. 551-563, dez. 2019
- AMORIM, V. W. A produção da habitação social de mercado nas cidades médias de Londrina/Pr e Maringá/Pr. **Espaço Aberto**, Rio de Janeiro, v. 5, n.1, p. 95-119, 2011.
- ANTONELLO, I. T. POTENCIALIDADE DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL. **Soc. & Nat.** Uberlândia, v.25, p.239-254, maio/ago, 2013.
- ANTONELLO, I. T. Perspectivas dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão do território urbano: as formas de participação da sociedade. **Ra'ega - o espaço geográfico em análise**. Curitiba, v.42, p.133-148, dez/2017.
- ANTONELLO, I. T. Ampliação dos territórios vulneráveis no Brasil: o desafio do planejamento urbano para atingir a agenda das cidades inclusivas e saudáveis. In: COSTA, E. M.; LOURO, A. (org). **Desigualdades em saúde, desigualdades no território: desafios para os países de língua portuguesa em contexto pós pandemia**. 1ed. Portugal: Centro de Estudos Geográficos, 2022, 277-284p.
- ANTONELLO, I. T; VEIGA, L. A. A política pública habitacional brasileira: cidades excludentes, negação do direito de cidadania In: HENRIQUES, M. R. (org.). **Desafios e tendências do estado de direito na democracia no século XXI**. Coimbra: JUS XXI & DEE Internaciell PublishingLda, v.6, p. 37-52, 2021. Disponível em: https://just2021.pt/obra-tematica/?utm_campaign=just_-_newsletter_publicacoes_ptf&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso: 9 jun. 2022.
- ANTONELLO, I. T; VEIGA, L. A.; BERTINI, I. T. **Cidade excludente: o ordenamento do território urbano atrelado a política habitacional em Londrina/Pr**. IN: XIX ENANPUR 2022, v. 19, 2022, Blumenau. Anais [...] Blumenau, 2022, p. 1-26.
- ARIAS NETO, J. M. **O Eldorado: representações da política em Londrina (1930-1975)**. 2ed. Londrina: Eduel, 2008.
- AZEVEDO, S. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH**. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, out/dez 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458> Acesso em 18 jul. 2022.
- AZEVEDO, S; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edenstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BASTIDE, R. **Brasil, Terra de Contrastes**. São Paulo: DIFEL, 1978.

BEIDACK, A. R. S. **Análise da produção do espaço urbano de Londrina: de cincão à zona norte: 1970 – 2007.** 2009. Dissertação. Mestrado em Geografia. Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

BEIDACK, A; FRESCA, T. M. Reestruturação urbana e novas centralidades: um estudo sobre a zona norte de Londrina PR. **Boletim de Geografia** (Online), v. 29, p. 147-163, 2012.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75>. Acesso em: 23 jul 2022.

BONDUKI, N. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 25 jul. 2022.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil – Volume 1.** 1ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação.** Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf. Acesos em 24 jul. 2022.

BRASIL. **Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação.** Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avancos.pdf>. Acesso em 23 jul 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946. Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular” **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para “Fundação Casa Popular” e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del9777.htm. Acesso em 10 jul. 2022.

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 Sociedades 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, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em 10 jul. 2022.

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, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Acesso em 8 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. Medida provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm#:~:text=Mpv%20103&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20103%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%202003.&text=Da%20Estrutura-Art.,pelo%20Gabinete%20de%20Seguran%C3%A7a%20Institucional. Acesso em 12 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.124, 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.124%2C%20DE%2016%20DE%20JUNHO%20DE%202005.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Nacional,o%20Conselho%20Gestor%20do%20FNHIS. Acesso em 12 jul. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/mpv/459.htm. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 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, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, 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, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. **Institui o Programa Casa Verde e Amarela**; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm Acesso em 26 jul. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm Acesso em 26 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em 26 jul. 2022.

BRASIL. **Relatório de avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em 25 jul. 2022.

BRASIL. **Governo amplia Minha Casa Minha Vida para famílias com renda até R\$9 mil**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2017/fevereiro/governo-amplia-minha-casa-minha-vida-para-familias-com-renda-de-ate-r-9-mil>. Acesso em 26 jul. 2022.

BRASIL. **Diretos Humanos: atos internacionais e normas correlatas**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 8 jul. 2022.

BRASIL. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20benefici%C3%A1rios%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf>. Acesso em 26 jul. 2022.

BRASIL. **Conselhos das Cidades (ConCidades)**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades> Acesso em: 02 jun. 2022.

CAPEL, H. Agentes y estratégias em la produccion del espacio urbano espanol. **Revista de Geografia**, Barcelona, v.8. n.1-2, 1974, p.19-58.

CARDOSO, A.L; ARAGÃO, T. A; ARAUJO, F. S. **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/683/669>. Acesso em 23 jul 2022.

CARDOSO, A. L; JAENISCH, S. T; ARAGÃO, T. A. **22 anos de Política Habitacional no Brasil - da euforia à crise**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Metrópoles, 2017.

CARLOS, A. F. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani A Lessandrini; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2019, p. 41-49.

CARLOS, A. F. **Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direto à cidade”**. Disponível em: <http://old.scielo.br/pdf/rdp/v11n1/2179-8966-rdp-11-01-349.pdf> Acesso em 06 jun. 2022.

CARLOS, A. F. A. Henri Lefebvre: a problemática urbana em sua determinação espacial. **Ge USP – Espaço e Tempo** (Online), v. 23, n. 3, p. 458-477, dez. 2019.

CARVALHO, J. P. S. As práticas espaciais do percebido, concebido e vivido nos municípios de Lisboa e Cintra. **Revista de Geografia (UFPE)**, v. 29, n.3, p. 37-53, 2012.

CARVALHO, J. P. S.; XAVIER, G. L. Hegel, Marx, Nietzsche: Bases filosóficas do pensamento de Henri Lefebvre. **Anais do Colóquio Nacional Henri Lefebvre: Produção e Reprodução do Espaço Urbano nas Cidades Brasileiras**, Goiás, v. 3, n.1, 2013.

CATALÃO, I. Brasília, metropolização e espaço vivido: práticas especiais e vida cotidiana na periferia goiana da metrópole. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/jbt6b/pdf/catalao-9788579831058-02.pdf> Acesso em: 17 jun. 2022.

CML. **Aconteceu na Câmara**. Disponível em: <https://www.cml.pr.gov.br/cml/site/aconteceu.xhtml> . Acesso em 15 dez. 2022.

CNM. **Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros**. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/EstudosTecnicos-Volume3\(2011\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/EstudosTecnicos-Volume3(2011).pdf). Acesso

em 23 jul 2022.

COHAB. **Empreendimentos lançados.** Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/empreendimentos-lancados>. Acesso em 15 ago 2022.

COHAB. **História da Cohab.** Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/historia-da-cohab>. Acesso em 25 nov. 2021.

COHAB. **PAR – Programa de Arrendamento Residencial.** Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/par-programa-de-arrendamento-residencial-novo>. Acesso em 25 nov. 2021.

COHAB. **Programa de Regularização Fundiária.** Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/programa-de-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 25 nov. 2011.

COHAB. **Conjuntos Habitacionais.** Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/programa-de-regularizacao-fundiaria?view=article&id=105&catid=8>. Acesso em: 18 ago. 2022.

COHAPAR. **Plano de Habitação de Interesse Social do Paraná – Pesquisa de necessidades habitacionais do Paraná.** 2019.

COHAPAR. **Programa Casa Fácil Paraná.** Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/Pagina/Programa-Casa-Facil-Parana>. Acesso em 4 fev. 2023.

COHAPAR. **Bem Viver Londrina.** Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/Londrina/Bem-Viver>. Acesso em 4 fev. 2023.

COMPANHIA MELHORAMENTOS NORTE DO PARANÁ. **Colonização e Desenvolvimento do Norte do Paraná.** São Paulo: Editora Ave Maria. 1975.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano.** Série Princípios. São Paulo: Editora Ática, 1989.

CORREA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (org). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** 1ed. São Paulo: Contexto, 2017. p.41-49.

COSTA, Everaldo et al. O mundo moderno em Hegel, Marx e Nietzsche à luz de Henri Lefebvre: crítica espacial. **Cenário**, Brasília, v. 3, n. 5, p. 213-235, dez. 2015.

FERNANDES, D; RIBEIRO, V. **A questão habitacional no Brasil – da criação do BNH ao PMCMV.** IN: XIV Encontro Nacional da ANPUR, v. 14, 2011, Rio de Janeiro. Anais [...] Rio de Janeiro, 2011, p. 2-20.

FERREIRA, E. P.; SILVA, M. N. Habitação social de mercado e produção do espaço

na metrópole de Curitiba. IN: CARDOSO, A. L.; D'OTTAVIANO, C. **Habitação e Direito à Cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise**. 1ed. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021, p.379-411.

FORAGI, R. **Uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2012. 58p. Monografia (Bacharel em Ciências Econômicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

FREHSE, F. Potencialidades do método regressivo-progressivo: Pensar a cidade, pensar a história. **Tempo Social**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 169-184, nov. 2001.

FREHSE, F. Tempos no Corpo: Contribuições do Método Lefebvrino para a Pesquisa Urbana (Latino-americana). **Estudos de sociologia**, Recife, v. 1, n. 21, p. 73-120, 2015.

FRESCA, T. M. A área central de Londrina: uma análise geográfica. **Geografia - Londrina**. v. 16, n. 2, jul./dez. 2007

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2005**. 1ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2006**. 1ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. 1ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**. 1ed. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2009**. 1ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2010**. 1ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012**. 1ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014**. 1ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. 1ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. 1ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Ministério das Cidades. **Metodologia do Déficit Habitacional e da Inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Disponível

em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioMetodologiadDeficitHabitacionalnaDequacaodeDomiciliosnoBrasil20162019v1.0.pdf> Acesso em 7 jul. 2022.

GAVETTI, N. **A dignidade política administrativa: por que tem que ser assim?** Londrina, Cotação, 1998.

GONÇALVES, J. C. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso.** 2002. 139 fls. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

HELLER, A. **O cotidiano e a história.** 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

IBGE. **Censo Demográfico 1950 - Estado do Paraná: seleção dos principais dados.** Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/70/cd_1950_pr.pdf Acesso em 20 jul. 2022.

IBGE. **Censo Demográfico 1960 - Estado do Paraná: seleção dos principais dados.** Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/70/cd_1950_pr.pdf Acesso em 20 jul. 2022.

IBGE. **Censo Demográfico 1991: resultados preliminares.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv22894.pdf>. Acesso em 20 jul. 2022.

IBGE. **Censos – Séries Históricas.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/londrina/pesquisa/43/30281?tipo=grafico&indicador=30281> Acesos em 26 jul. 2022.

IBGE, BRASIL. **Censo Demográfico 2010 – Séries Temporais.** Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/series-temporais/series-temporais/> Acesso em: 20 abr. 2022.

IBGE. **Cidades – Londrina.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/londrina/panorama> Acesso em 26 jul. 2022.

IBGE. **Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19.** Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf Acesso em 27 agosto 2022.

IBGE. **Adiamento do Censo Demográfico.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/30569-adiamento-do-censo-demografico.html>. Acesso em 20 fev. 2023.

IBGE. **Censo 2020 adiado para 2021.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/27161-censo-2020-adiado-para-2021.html>. Acesso em 20 fev. 2023.

IBGE. **Coleta do Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/etapas/censo-demografico-2022.html>. Acesso em 20 fev. 2023.

IBGE. **Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022**. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/PR_POP2022.pdf. Acesso em 22 fev. 2022.

IMAP&P-UEL, **Remanescentes Florestais no cenário urbano de Londrina-Pr**. Projeto CNPq – 476235/2004-9.

IPARDES. **Caderno Estatístico – Município de Londrina**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86000>. Acesso em 27 agosto 2022.

IPEA. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps14_completo.pdf Acesso em 23 jul 2022.

IPPUL. **Planta Azul – 1932**. Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/mapa-de-londrina-cadernao-de-mapas/331-planta-municipio-londrina-ano-1932.html>. Acesso em: 23 fev. 2023.

JUNIOR, E. B. L; et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n.44, p.36-51, 2021.

JUNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. 2009. Disponível em: https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/7_Reforma-Urbana-no-Brasil1.pdf Acesso em 17 mai 2022.

LEFEBVRE, H. **Tiempos Equivocos**. Barcelona: Editorial Kairós, 1976.

LEFEBVRE, H. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Península, 1978.

LEFEBVRE, H. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001.

LEFEBVRE, H. **A revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2ed. 2002.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. Paris: Anthropos, 2006. 476 p.

LEFEBVRE, H. **O Vale de Campan: Estudo de Sociologia Rural**. São Paulo: EDUSP, 2011.

LINARDI, M. C. N. **Pioneirismo e Modernidade: a urbanização de Londrina-PR**.

1995. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995

LONDRINA. Lei nº 1008, de 26 de agosto de 1965. Fica o Executivo Municipal autorizado a constituir a COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA – COHAB-LD. **Câmara Municipal de Londrina**, LONDRINA, PR. Disponível em: <https://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/leis/1965/L01008.htm> Acesso em 10 dez. 2022.

LONDRINA. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano 1968**. Disponível em: http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/leis_historicas/1968/plano_diretor_1968.pdf. Acesso em 13 dez. 2022.

LONDRINA. Lei nº 4391, de 21 de dezembro de 1989. Cria a Área Urbana e delimita a Zona Urbana do Distrito Sede de Londrina. **Câmara Municipal de Londrina**, LONDRINA, PR. Disponível em: <https://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/leis/1989/L04391.htm#a2> Acesso em 10 dez. 2022.

LONDRINA. Lei nº 7484, de 20 de julho de 1998. Define o Perímetro da Zona Urbana e da Zona de Expansão Urbana do Distrito Sede do Município de Londrina. **Câmara Municipal de Londrina**, LONDRINA, PR. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/1998/web/LE074841998consol.html> Acesso em 10 dez. 2022.

LONDRINA. Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML e dá outras providências. **Câmara Municipal de Londrina**. LONDRINA, PR. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2008/web/LE106372008consol.html> Acesso em 28 set. 2022.

LONDRINA. **Caderno Censitário do Perfil de Londrina: ano base 2010**. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-planejamento/gpi/caderno-censitario-do-perfil-de-londrina/37517-caderno-censitario-do-perfil-de-londrina-versao-final/file> Acesso em: 20 jul. 2022.

LONDRINA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Londrina**. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cohab/cmhl/PLHIS/PLHIS-PLANO-LOCAL-DE-HABITACAO-DE-INTERESSE-SOCIAL.pdf> Acesso 22 jul. 2022.

LONDRINA. Lei nº 11.661, de 12 de julho de 2012. Define os Perímetros da Zona Urbana, dos Núcleos Urbanos dos Distritos e Expansão do Distrito Sede do Município de Londrina.. **Câmara Municipal de Londrina**, LONDRINA, PR. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/1998/web/LE074841998consol.html> Acesso em 10 dez. 2022.

LONDRINA. Lei nº 12.096, de 26 de junho de 2014. Inclui os lotes de terras sob nºs 95, 97, 99, 99-B da Gleba Ribeirão Três Bocas, no Anexo I da Lei nº 11.661, de 12 de julho de 2012, que define os perímetros da Zona Urbana, dos Núcleos Urbanos dos

Distritos e Expansão do Distrito Sede do Município de Londrina, e inclui os referidos lotes no Quadro III – Zona Residencial Três (ZR-3) do Anexo 2 da Lei nº 7.485, de 20 de julho de 1998, que dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo na Zona Urbana e de Expansão Urbana de Londrina e dá outras providências. **Câmara Municipal de Londrina**, Londrina P.R. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/leis/2014/web/LE120962014consol.html> Acesso em 18 jun 2022.

LONDRINA. Lei nº 12.092, de 26 de junho de 2014. Inclui os lotes de terras sob nºs 99-A, 203, 204, 206, 207, 207-A e 180, da Gleba Ribeirão Três Bocas, no Anexo I da Lei nº 11.661, de 12 de julho de 2012, que define os perímetros da Zona Urbana, dos Núcleos Urbanos dos Distritos e Expansão do Distrito Sede do Município de Londrina, e inclui os referidos lotes no Quadro III – Zona Residencial Três (ZR-3) do Anexo 2 da Lei nº 7.485, de 20 de julho de 1998, que dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo na Zona Urbana e de Expansão Urbana de Londrina, e dá outras providências. **Câmara Municipal de Londrina**, Londrina P.R. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/leis/2014/web/LE120922014consol.html> Acesso em 18 jun. 2022.

LONDRINA. **Plano Diretor Municipal de Londrina Revisão 2018-2028: Relatório Etapa 2 – Avaliação Temática Integrada**. Disponível em: http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIOS/CADERNO_5_SISTEMA_DE_SUSTENTACAO_ADAPTADO.pdf Acesso em 24 ago. 2021.

LONDRINA. Lei nº 13.539, de 21 de dezembro de 2022. Inclui os lotes sob nº 55/A, 55, 54, 53, 52, 51, 50, 49, 48, 47, 46, 45, 44, 44/A e 44B da subdivisão do lote de terras 57, da Gleba Primavera, no Anexo I da Lei Municipal nº 11.661, de 12 de julho de 2012, que define os perímetros da Zona Urbana dos Núcleos Urbanos dos Distritos e Expansão do Distrito Sede do Município de Londrina, para fins de implantação de empreendimento de Habitação de Interesse Social – HIS – e transformam em zona especial de interesse social – ZEIS – e dá outras providências. **Câmara Municipal de Londrina**, Londrina, PR. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2022/web/LE135392022consol.html>. Acesso em: 28 fev. 2023.

LONDRINA. **Perfil de Londrina 2020**. Londrina: Prefeitura de Londrina, n. 45, 2021.

LONDRINA. **Perfil de Londrina 2021**. Londrina: Prefeitura de Londrina, n. 46, 2021.

LONDRINA. Lei nº 13.339, de 7 de janeiro de 2022. Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001, e desta lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências. **Câmara Municipal de Londrina**. LONDRINA, PR. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2022/web/LE133392022consol.html#art152> Acesso em: 28 jan. 2023.

LONDRINA. **Minuta do Projeto de Lei**. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/relatorios-finais-leis-especificas/49606-minuta-divisao-territorial/file> Acesso em: 20 jan. 2023.

MARQUES DA COSTA, E.; ANTONELLO, I. T. Urban Planning and Residential Segregation in Brazil-The Failure of the -Special Zone of Social Interest- Instrument in Londrina City (PR). **Sustainability**. , v.13, p.13285 - 13304, 2021.

MARONDOLA JUNIOR, E. Riscos ambientais e custos de urbanização - pressupostos teórico-metodológicos. **Geografia**, Londrina, v. 10, n. 1, 2001, p. 15-26.

MARICATO, E. **Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC**. Disponível em: http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/maricato_politicaurbanafhc.pdf. Acesso em 24 jul. 2022.

MARICATO, E. **A nova Política Nacional de Habitação**. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_novapoliticaHab.pdf. Acesso em 25 jul. 2022.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?format=pdf&lang=pt>.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. 7ª Ed. São Paulo: Editora Atual, 2015.

MARICATO, E. **Para Entender a Crise Urbana**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015b.

MARICATO, E. **Questão fundiária no Brasil e o Ministério das Cidades**. Disponível em: http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/maricato_questaofundiaria.pdf Acesso em 20 mai 2022.

MARTINS, J. S. (Org.) **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, J. S. **O cativo da terra**. 7ª edição. São Paulo Editora Hucitec, 1998

MARTINS, J. S. **A sociabilidade do homem simples**. São Paulo: Hucitec, 2000.

MARTINS, V. **Habitação, Infra-Estrutura e Serviços Públicos: Conjuntos Habitacionais e suas temporalidades em Londrina-Pr**. 2007. 175p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2007.

MARTINS, M. F. Pesquisa em educação e transformações sociais. **Argumentos Pró-Educação (Revista de Educação da Univás)**. v.1, n.2, p. 173-192, maio-agosto, 2016.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONBEIG, P. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. Tradução Ary França e Raul de Andrade e Silva. São Paulo: Hucitec/Polis, 1984.

NASCIMENTO, A. **No vazio, caberiam casas, parques, fábricas.. caberia muita**

cidade. 2014. 142p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Paulista Júlio Mesquita Filho. Presidente Prudente, 2014.

NÓBREGA, P. R. C. **Leituras sobre o cotidiano, a cotidianidade e a centralidade do estudo da vida cotidiana na reprodução do urbano**. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/article/view/241047/32079> Acesso em: 03 jun 2022.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Avanços e desafios do relançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/avancos-e-desafios-do-relancamento-do-programa-minha-casa-minha-vida/?utm_source=Boletim&utm_medium=E-mail&utm_campaign=772&utm_content=Avan%C3%A7os+e+desafios+do+relan%C3%A7amento+do+Programa+Minha+Casa%2C+Minha+Vida. Acesso em: 28 fev. 2022.

ORTIGOZA, S. A. G. As possibilidades de aplicação do método de análise regressivo-progressivo de Henri Lefebvre na geografia urbana. In: GODOY, Paulo R. Teixeira (org.). **História do pensamento geográfico e epistemologia em geografia**. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 157-184.

PANCHONE, M. E. **O caráter de espaços históricos – Avaliação das praças de Londrina-Pr**. 2007. 220p. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geociências. Universidade Estadual de Londrina, 2007.

PARANÁ. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. **Diário Oficial Paraná**, Curitiba, PR. Disponível em: <https://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65#:~:text=Lei%2015.229%20de%20Julho%20de%202006&text=S%C3%BAmula%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20normas%20para%20a%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual>. Acesso em 27 agosto 2022.

PARANÁ. Lei nº 20.394, de 4 de dezembro de 2020. Institui o Programa Estadual de Habitação – CASA FÁCIL PR, no âmbito do Estado do Paraná e dá outras providências. **Diário Oficial do Paraná**. Curitiba, PR. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=242811&indice=1&totalRegistros=1&dt=9.1.2022.16.50.46.809> Acesso em: 10 fev. 2023.

PAULA, A. S. et al. **Dinâmica da ocupação e uso do solo em Londrina (PR): um olhar sobre a interface urbano-rural**. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/8159>. Acesso em 27 jul. 2022.

PLATA, L. E. A. **Mercado de Terras no Brasil: Gênese, Determinação de seus Preços e Políticas**. 2001. 215 fls. Tese. Doutorado em Ciências Econômicas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. 9ed. São Paulo: Contexto,

2001.

RODRIGUES, A. M. **Desigualdades Socioespaciais – a luta pelo direito a cidade**. Cidades, São Paulo, v.4, n.6, 2007. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/571/602> Acesso em 15 fev. 2022.

RODRIGUES, A. O Espaço Urbano e as Estratégias de Planejamento da Cidade. In: PEREIRA, E. (Org), **Planejamento Urbano no Brasil – Conceitos, Diálogos e Práticas**. Chapecó: Argos, 2008, p.110-126.

ROLNIK, R. **10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da copa do mundo**. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf> Acesso em 08 maio 2022.

ROLNIK, R. **Exclusão Territorial e Violência O Caso do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/exclusaoterritorialeviolencia.pdf> Acesso em 20 mai 2022.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política e territórios na cidade de São Paulo**. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=zp-AvZyg38oC&printsec=copyright&hl=pt-PT#v=onepage&q&f=false> Acesso em 28 mai 2022.

ROLNIK, R.; JUNIOR, S. N. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. v. 1. 274p

ROLNIK, R. **Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades**. Disponível em: http://www.unmp.org.br/wp-content/uploads/2008/10/LIVRO_AULA_1.pdf Acesso em 28 maio 2022.

ROLNIK, R. **Moradia adequada é um direito!** Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/moradia-adequada-e-um-direito/> Acesso em 29 jun. 2022.

ROLNIK, R. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_constru%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em 10 jul 2022.

ROLNIK, R. **Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades**. Disponível em: http://www.unmp.org.br/wp-content/uploads/2008/10/LIVRO_AULA_1.pdf Acesso em 15 jun. 2022.

ROLNIK, R. CYMBALISTA, R; NAKANO, K. **Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional**. SE SOCIAL: A QUESTÃO FUNDIÁRIA NA POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA DO PAÍS. Revista de Direito da ADVOCEF – Ano VII – Nº 13 – Nov 11 P. 123-158.

ROSANELI, A. F. **Cidades novas da fronteira do café: história e morfologia urbana das cidades fundadas por companhias imobiliárias no norte do Paraná**. 2009. 182p. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, C. N. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade**. Rio de Janeiro, Ibmam, 1986.

SANTOS, M. **Técnica, espaço e tempo: globalização e o meio técnico-científico-informacional** São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 5. Ed. 2013. 174p.

SCHEFFER, M. S; KACHAUKJE, S. **O método regressivo-progressivo de Lefebvre para investigar a produção de habitação social sobre o espaço em Ponta Grossa - PR**. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipação/article/view/11028/209209210035>
Acesso em: 25 abr. 2021.

SCHMID, C. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. **GEOUSP**, São Paulo, v. 32, 89-109p. 2012.

SERPA, Claudia B. **Limites e Possibilidades de uma Política Fundiária no Estado Capitalista – Política de Terras do BNH**. Dissertação – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.

SILVA, A. C. M. A contribuição do método regressivo-progressivo na análise de Henri Lefebvre: o Vale de Campan – estudo de sociologia rural. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 025-043, 2015.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade)**. São Paulo: Alfa Omega, 1979, p. 21-36.

SOBARZO, Oscar. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 9 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 556p.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. 15 ed. São Paulo: Contexto, 2010, 80p.

VENTURA, M.; GULARTE, J. **No novo Minha Casa, Minha Vida , governo quer financiar imóveis de até R\$ 150 mil para mais pobres**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/02/minha-casa-minha-vida-governo->

[quer-financiar-imoveis-de-ate-r-150-mil-para-mais-pobres-na-volta-do-programa.ghml](#). Acesso em 9 fev. 2023.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 25, nº 71. 2011.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. **Política de governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945**. Rio de Janeiro: IPEA, INPES, Instituto de Planejamento Econômico e Social. 1973.

TONUCCI, J. **Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal**. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/>

ZANON, E. R. **Considerações teóricas à produção desigual do espaço urbano em Londrina-Pr**. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/74/72>. Acesso em: 20 set. 2022.