



UNIVERSIDADE
ESTADUAL de LONDRINA

CAROLINE BERGER DE PAULA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE
GARANTIA DO DIREITO A CIDADE:
O JARDIM CAMPOS VERDES EM CAMBÉ/PR**

Londrina
2023



UNIVERSIDADE
ESTADUAL de LONDRINA

CAROLINE BERGER DE PAULA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE
GARANTIA DO DIREITO A CIDADE:
O JARDIM CAMPOS VERDES EM CAMBÉ/PR**



Londrina
2023

CAROLINE BERGER DE PAULA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE
GARANTIA DO DIREITO A CIDADE:
O JARDIM CAMPOS VERDES EM CAMBÉ/PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Profa. Dra. Léia Aparecida Veiga.

Londrina
2023

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

P324a

Paula, Caroline Berger de.

A regularização fundiária como instrumento de garantia do direito a cidade: : o jardim Campos Verdes em Cambé/PR. / Caroline Berger de Paula. - Londrina, 2023.

186 f. : il.

Orientador: LÉIA Aparecida Veiga.

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. Regularização fundiária urbana - Tese. 3. Direito a cidade - Tese. 4. Cambé/PR - Tese. I. Veiga, LÉIA Aparecida. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Exatas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDU 91

CAROLINE BERGER DE PAULA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE
GARANTIA DO DIREITO A CIDADE:
O JARDIM CAMPOS VERDES EM CAMBÉ/PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Dra. Léia Aparecida Veiga
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Patrícia Helena Milani.
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul -
UFMS

Prof. Dr. Edilson Luis de Oliveira
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 19 de janeiro de 2023.

À *Vanessa Berger (in memoriam)* pelo incentivo, vivência e amor durante o período que Deus nos concedeu para sermos família.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Léia Ap. Veiga, por ter confiado nas minhas decisões e apoiado minhas escolhas, por vivenciar comigo a dissertação e me ajudado a crescer pessoal e profissionalmente.

Ao Prof. Dr. Edilson Luis de Oliveira, meu exemplo durante a graduação e pessoa a qual tenho muita admiração e gratidão por todo conhecimento e experiências que me proporcionou.

A Profa Dra. Patricia Helena Milani, por ter sido a minha grande descoberta do mestrado fora dos domínios da UEL, onde contribuiu de forma excepcional na construção da minha formação.

Agradeço imensamente aos três professores membros da minha banca, sem vocês, cada um no seu tempo e proporção, eu não poderia ter desenvolvido esse mestrado com uma base sólida como são para mim.

A minha família, Sirlene, Haroldo, Karen, Camila, Gabriel e Fabrício, que são minha base e suporte para passar por toda e qualquer situação na vida, por serem meu lar e meu porto seguro.

Aos meus amigos por compreenderem todos os meus momentos e me apoiarem, por serem minha paz e aconchego.

Aos professores que contribuíram na minha vida, em especial minha professora do ensino fundamental Fabricia Donofre, que foi a primeira pessoa do meio escolar a enxergar potencial em mim e me impulsionar para ser uma estudante e pessoa melhor.

A minha grande mestra Célia Chinaglia, por ser minha maior inspiração e exemplo desde o ensino fundamental, por ter me apresentado a Geografia e acompanhado meu amadurecimento profissional e pessoal sendo meu suporte em todos os momentos.

A Profa Dra Eloiza Torres, primeira professora da UEL que acolheu e me acompanhou de perto durante toda a graduação, me impulsionando a fazer o mestrado e continuar no âmbito acadêmico.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –

Brasil (CAPES) pelo apoio e financiamento durante o desenvolvimento da presente pesquisa.

A profa. Dra. Sandra Cordeiro, do curso de Serviço Social da UEL, que nos convidou para participar do seu projeto de pesquisa que discutia o direito a cidade e habitação social na Região Metropolitana de Londrina. As leituras, reflexos e ações no bairro de Cambé foram importantes para a realização dessa pesquisa.

E por último, e tão importante quanto, à todos os moradores do Jardim Campos Verdes em Cambé/PR, que compartilharam das suas vivências comigo, confiaram em mim para contar um pouco da sua história, da realidade e toda dificuldade que passam morando em um lugar esquecido pelo poder público, mas que continuam lutando e resistindo por uma cidade mais justa e igualitária.

Habitação com boas razões, é uma das principais reivindicações da população pobre das cidades do país. É o fulcro no qual se apoiam todas as demais atividades da população. Educação, saúde, famílias social e economicamente integradas, amor, sexo e todas as demais necessidades para a fruição da vida saudável dependem da possibilidade de morar decentemente. E a população pobre sabe disso mais do que os melhores textos de sociologia, antropologia, psicologia social e demais disciplinas afins.

Cherkezian e Bolaffi, 1998.

PAULA, Caroline Berger de. **A regularização fundiária como instrumento de garantia do direito a cidade:** o Jardim Campos Verdes em Cambé/PR. 2023. 186 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Ciências Exatas, Departamento de Geociências, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

RESUMO

A presente pesquisa abrange as relações entre a cidade formal e a cidade informal, tendo como objeto de estudo a ocupação irregular do Jardim Campos Verdes, na zona leste da cidade de Cambé, no estado do Paraná, e o processo de regularização fundiária iniciado no ano de 2011, o qual permaneceu em tramite até dezembro de 2022. As ocupações irregulares são um fenômeno crescente nas cidades brasileiras, visto que se tornaram uma saída para os sujeitos que não têm poder aquisitivo para fazerem parte do mercado imobiliário formal. Desta forma, ocupar as áreas irregulares é uma maneira de garantir moradia, apesar de não garantir, na maior parte dos casos, uma moradia de qualidade, um local de vivência com infraestrutura e equipamentos urbanos básicos para o dia a dia da vida na cidade. Nesta perspectiva, buscamos compreender como se deu o processo de ocupação do presente objeto de estudo e os entraves do processo de regularização fundiária até dezembro de 2022. Com abordagem qualitativa, foram realizados trabalhos de campo com aplicação de questionários e entrevistas junto aos moradores, visando gerar informações sobre a realidade socioeconômica dos moradores do Jardim Campos Verde. Essas informações foram analisadas à luz do arcabouço teórico de autores como Villaça (2001), Correa (1989), Lefebvre (1991), Maricato (2001), Harvey (2005), Rolnik (1999), além de documentos oficiais das leis de regularização fundiária e planejamento urbano, em âmbito Federal, estadual e municipal. O processo de regularização fundiária visa atender às dimensões jurídicas, urbanísticas e ambientais, o que envolve ações integradas de diferentes instituições públicas para sua realização e, se não acontecer de forma cooperativa, os entraves do processo começam a ser recorrentes, atrasando-o e não acontecendo de forma justa e clara com os sujeitos que dele necessitam. Concluímos que a gestão municipal precisa dialogar com aqueles que vivem esses espaços da cidade os quais necessitam de regularização e que a gestão do uso do solo urbano deveria dar mais atenção à pessoa humana e não à produção do espaço urbano voltado à lógica capitalista de produção. É preciso que esses sujeitos que vivem cotidianamente nessa área em processo de regularização fundiária tenham a garantia de uma cidade justa e igualitária, que não os prive do direito de viver a cidade com mobilidade urbana, saúde, lazer, educação e trabalho de forma acessível.

Palavras-chave: produção do espaço urbano; direito à cidade; regularização; ocupação irregular; Cambé/PR.

PAULA, Caroline Berger de. **Land regularization as an instrument to guarantee the right to the city: Jardim Campos Verdes in Cambé/PR.** 2023. 186 p. Dissertation (Master in Geography) - Centro de Ciências Exatas, Departamento de Geociências, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

ABSTRACT

The present research covers the relations between the formal city and the informal city, having as object of study the irregular occupation of Jardim Campos Verdes in the east zone of the city of Cambé, in the state of Paraná, and the process of land regularization initiated in the year of 2011 and which remained in process until December 2022. Irregular occupations are a growing phenomenon in Brazilian cities, as they have become a way out for subjects who do not have the purchasing power to be part of the formal real estate market. In this way, occupying irregular areas is a way of guaranteeing housing, although in most cases it does not guarantee quality housing, a place to live with infrastructure and basic urban equipment for day-to-day life in the city. In this perspective, we seek to understand how the process of occupation of the present object of study took place and the obstacles of the land regularization process until December 2022. With a qualitative approach, field work was carried out with the application of questionnaires and interviews with the residents, aiming to collect information about the socioeconomic reality of residents of Jardim Campos Verde. And this information was analyzed in the light of the theoretical framework of authors such as Villaça (2001), Correa (1989), Lefebvre (1991), Maricato (2001), Harvey (2005), Rolnik (1999), in addition to official documents of the laws of land regularization and urban planning, at the Federal, state and municipal levels. The land regularization process aims to meet the legal, urbanistic and environmental dimensions, which involves integrated actions of different public institutions for its realization, and if it does not happen in a cooperative way, the obstacles of the process start to be recurrent, delaying the process and not happening as soon as possible. fairly and clearly with the subjects who need it. We conclude that municipal management needs to dialogue with the subjects who live in these spaces in the city that need regularization and that the management of urban land use should pay more attention to the human person and not the production of urban space focused on the capitalist logic of production. It is necessary that those subjects who live daily in this area in the process of land regularization have the guarantee of a fair and egalitarian city, which does not deprive them of the right to live in the city with urban mobility, health, leisure, education and work in an accessible way.

Key words: production of the city; right to the city; regularization; irregular occupation; Cambé/PR.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Políticas públicas habitacionais do país	32
Figura 2 -	Tipos de Renda da Terra	63
Figura 3 -	Núcleo Inicial do município de Cambé/PR	102
Figura 4 -	Expansão Urbana do município de Cambé/PR	104
Figura 5 -	Núcleos consolidados no município de Cambé/PR.....	108
Figura 6 -	Núcleos urbanos da cidade de Cambé/PR em 1990	114
Figura 7 -	Conjuntos Habitacionais do município de Cambé/PR, 2000	117
Figura 8 -	Possíveis Zonas Especiais de Interesse Social de Cambé/PR....	117
Figura 9 -	Situação do Jardim Campos Verdes em 2010	130
Figura 10 -	Situação do Jardim Campos Verdes em 2016	131
Figura 11 -	Construções informais no Jardim Campos Verdes em março de 2022	133
Figura 12 -	Construções de moradias informais no Jardim Campos Verdes, maio de 2022	134
Figura 13 -	Ocupação no fundo de vale do Jardim Campos Verdes em maio de 2022	135
Figura 14 -	Centro comunitário do Jardim Campos Verdes.....	137
Figura 15 -	Área ocupada do Jardim Campos Verdes, 2010.....	145
Figura 16 -	Jardim Campos Verdes, 2002.....	146
Figura 17 -	Moradias construídas através do Programa Minha Casa Minha Vida	147
Figura 18 -	Centro de Referência de Assistência Social do Jardim Campos Verdes.....	148
Figura 19 -	Centro Municipal de Educação Infantil Francisco Ozanan	149
Figura 20 -	Quadra Poliesportiva no Jardim Campos Verdes, 2022.....	150
Figura 21 -	Moradia construída endereçada.....	160
Figura 22 -	Ponto de ônibus do Jardim Campos Verdes	164

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Localização do município de Cambé/PR.....	101
Mapa 2 -	Localização do Jd. Campos Verdes na malha urbana de Cambé/PR.....	129
Mapa 3 -	Fluxos de pessoas para obtenção de serviços (saúde e educação) e deslocamento para o trabalho, 2022	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Ocupação dos solos nos distritos do município de Cambé/PR	105
Tabela 2 -	Déficit habitacional do município de Cambé/PR	110

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População residente no Jardim Campos Verdes segundo o sexo, maio de 2022	152
Grafico 2 - Quantidade de mulheres por idade, maio de 2022	152
Gráfico 3 - Quantidade de Homens por idade, maio de 2022	155

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BADEP	Banco de Desenvolvimento do Paraná
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CARF	Comissão de Acompanhamento da Regularização Fundiária
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
EC	Estatuto da Cidade
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAUEL	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Estadual de Londrina
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IPEA	Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITEDES	Instituto de Tecnologia Desenvolvimento Econômico Social
LOM	Lei Orgânica do Município
MBES	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano
MHU	Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente

MPO	Ministério de Planejamento e Orçamento
OGU	Orçamento Geraldo da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residência
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PDC	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Cambé
PDM	Plano Diretor Municipal
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMC	Prefeitura Municipal de Cambé
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDU/PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SISPEHIS	Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUS	Sistema Único de Saúde
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

	PRÓLOGO	18
1	INTRODUÇÃO	20
2	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS DE INTERESSE SOCIAL	27
2.1	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	27
2.2	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A ATUAL NORMATIVA: A LEI Nº 13.465/2017	47
2.2.1	A Lei Nº 13.465/2017 e sua Aplicação na Garantia do Direito a Cidade	52
3	A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO, AGENTES SOCIAIS E CIDADES INFORMAIS	60
3.1	REFLEXÕES SOBRE A RENDA DA TERRA NA CIDADE.....	61
3.2	ESPAÇO URBANO E A AÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS.....	70
3.3	A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE NA GARANTIA DO DIREITO A CIDADE	83
3.4	A CIDADE INFORMAL E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	94
4	A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CAMBÉ/PR: JD. CAMPOS VERDES E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	100
4.1	A GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DE CAMBÉ/PR E O DESENVOLVIMENTO DA SUA POLÍTICA HABITACIONAL	101
4.2	O JARDIM CAMPOS VERDES EM CAMBÉ/PR E O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	128
4.3	HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO JARDIM CAMPOS VERDES.....	140
4.4	OS EQUIPAMENTOS URBANOS NO JD CAMPOS VERDES E A MOBILIDADE SOCIOESPACIAL DOS MORADORES	158
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	167

REFERÊNCIAS.....170

ANEXOS178

PRÓLOGO

O que é a Geografia? Será que este questionamento terá fim algum dia? Espero quenão. A sua essência se faz na dúvida, na pergunta, na lacuna.

Me pergunto, o que me levou a fazer/escolher Geografia?

Minha primeira recordação vem das inúmeras viagens que fazia quando criança, com meus pais, e lhes perguntava sempre que visitávamos uma cidade diferente: Por que aqui as casas não tem muro igual a nossa? Por que a folha da árvore é diferente da nossa? Por que as ruas são diferentes da nossa? Por que as casas das pessoas são diferentes? Tantos “por quês” e tantas gentes, tantas ruas, tantas casas, tantas cidades, minha infância foi marcada por questionamentos feitos a partir da observação das diferenças, que, naquele momento, não faziam sentido aos meus olhos, contudo, marcaram profundamente minha vivência.

Meus questionamentos de criança foram levados para a escola, especialmente para o Ensino Fundamental, especificamente em uma aula sobre a desigualdade social, a qual era demonstrada através da repartição de pães, “muitos pães para poucos e poucos pães para muitos”. Foi ali, na aula do “pão”, que meus questionamentos de criança viraram amor e curiosidade pela Geografia. Na oitava série do Ensino Fundamental eu decidi que estudaria Geografia.

Sempre acreditei que estudar era importante para entender a história, a minha história, da minha cidade, do meu país, para que eu pudesse ler o mundo com as minhas lentes.

A universidade sempre foi um sonho, a Universidade Estadual de Londrina, é um sonho para qualquer jovem de dezessete anos que sai de uma periferia, de uma escola pública e que tem o desejo de continuar estudando. E eu consegui conquistar minha vaga e venho conseguindo alcançar meu sonho.

Meus questionamentos de criança foram revelados na graduação, nos trabalhos de campo, academicamente, e com auxílio de uma base teórica, a minha visão de mundo, ganhou corpo, forma, texto.

Este trabalho é uma mistura amadurecimento, etapas da vida vencidas, realizações, mas também de angústia, de necessidade de precisar avançar e fazer mais. É humanamente impossível, para mim vivenciar uma realidade tão diferente da minha, ver famílias vivendo em casas com energia e água clandestina, racionando seu uso para não cair a “chave”, ver pessoas construindo suas casas com restos de construções que encontram pelas ruas e vivendo nessas condições, e não sentir um aperto no coração.

Este trabalho me ensinou que aquela pergunta da infância “Por que essas casas são diferentes da nossa?” tem muito mais fatores enraizados cotidianamente, que aquela criança de sete anos não teria como imaginar.

Me questiono: este trabalho é meu lugar de fala? Não, não é. Eu não vivo uma realidade nem sequer parecida com quem vive no Jardim Campos Verdes.

Mas me proponho: este trabalho me deu uma outra fala? Sim, me deu. A Carol que fez seu primeiro trabalho de campo no bairro, em setembro de 2021, com certeza não é a Carol que encerra essa etapa, em dezembro de 2022. A pesquisadora que iniciou essa proposta de trabalho com um leque de teorias saiu com um leque muito maior de realidade de vida, de pessoas, de empatia.

Não é o meu lugar de fala, mas posso e devo, ser uma extensão para que esse território e seus moradores sejam ouvidos.

1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no contexto histórico do Brasil nos mostra que a falta de moradia nas cidades ocorre desde o século XIX, quando, com o fim da escravidão e o êxodo rural as cidades, começaram a surgir, inicialmente, pequenas vilas que foram se desenvolvendo conforme a sociedade.

Estas passaram de cidades manufatureiras a grandes cidades industriais que obedecem a lógica capitalista na busca de lucro e mão de obra barata, fazendo com que algumas cidades tivessem um processo de urbanização acelerado e desigual, desencadeando a propagação dos assentamentos informais, de modo geral.

A intensidade e desigualdade da urbanização brasileira foi caracterizada pela formação de grandes áreas metropolitanas, onde as cidades convivem com um processo de conurbação, especialmente as cidades pequenas que buscam proximidade dos centros regionais, como é o caso do município de Cambé/PR frente à Londrina/PR, a cidade central.

Diante disto, a população de baixa renda começou ocupar áreas irregulares e formar o que se conhece como a “cidade informal”, ou seja, uma área da cidade que não tem infraestrutura e serviços públicos básicos, reflexo da desigualdade social, cultural e econômica, onde não há nem condições de habitabilidade e o que se vê é a vulnerabilidade e a negação de direitos.

Sabendo-se que a cidade é onde ocorre a interação dos diversos agentes sociais e que são eles que produzem o espaço e o espaço urbano é produto e consumo desses agentes, a exclusão territorial é uma estratégia de classe que usa da urbanização para fragmentar as oposições, é uma parte delineada no desenvolvimento da sociedade capitalista.

O Estado é um agente produtor do espaço urbano primordial neste processo, atuando a favor do capital e de quem apreende poder aquisitivo e, ao mesmo tempo, é através dele que os grupos sociais excluídos conseguem, com

luta e resistência, na maior parte dos casos, fazer com que o direito à cidade, sua função social e a função social da propriedade sejam cumpridos.

Ressalta-se que as leis e políticas públicas urbanas vigentes garantem que esses direitos sejam colocados em pauta e cumpridos, buscando-se uma cidade mais justa, igualitária e democrática, embora nem mesmo as leis tenham esse caráter, mas garantem a moradia e a função social da propriedade como direito fundamental de todo ser humano.

Este fato ocorre pela ineficiência das políticas públicas, pautadas na lógica do capital, favorecerem a expansão urbana de acordo com os interesses do mercado urbano de terras, melhorando a qualidade de vida de quem pode fazer parte desse mercado imobiliário, mas deixando às margens mercê do direito à cidade a população de baixo poder aquisitivo, sendo que a solução de moradia é a produção de áreas segregadas.

Assim, a segregação espacial se torna também uma segregação social, pois é o espaço social que condiciona a sociedade ao determinar a localização de cada classe social no espaço, promovendo a valorização diferenciada do espaço e de quem vai ocupar determinada porção da cidade (VILLAÇA, 2001), fazendo com que as pessoas que não têm poder aquisitivo para habitar as melhores áreas produzam áreas ilegais, ou seja, áreas irregulares.

Deve-se observar a política habitacional brasileira no âmbito do desenvolvimento econômico, criada para suprir o déficit habitacional, independente da qualidade, localização, infraestrutura e direitos desses moradores. O intuito é diminuir números e não garantir o acesso à cidade a todos os munícipes de forma equitativa.

Pensar o processo de produção do espaço urbano é compreender que os agentes produtores desse espaço fazem dele produto da reprodução da vida social, que carrega consigo a sua dinâmica histórica e a multiplicidade de aspectos das relações sociais.

Ele é, segundo Corrêa (2011, p.43), "[...] consequência da ação de agentes

sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade.", logo, sendo o espaço urbano uma construção social, fica submetido aos "agentes" que materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, seja a rede urbana, seja o espaço intraurbano." (CORRÊA, 2011, p.44).

Neste sentido, o Estado atua de forma conflitante, pois, gere políticas habitacionais e normas reguladoras do uso e ocupação do solo voltadas para privilegiar as classes mais favorecidas e reforçar sua constituição como um elemento de valorização do capital, quando deveria, na verdade, gerir o uso do solo e as políticas públicas urbanas voltadas para a construção de uma cidade democrática, justa e menos desigual.

Foi diante do processo de urbanização acelerado e desorganizado, desde a década de 1960, e do não cumprimento desses direitos urbanísticos, que a bandeira da Reforma Urbana foi materializada, levando à formação política e comunitária de lideranças, movimentos sociais e organizações de autogestão que lutam pelos direitos a moradia e a regularização fundiária de ocupações irregulares, buscando inserir os agentes sociais excluídos na cidade formal.

Em 11 de Julho de 2017 foi publicada a Lei Federal nº. 13.465/2017, com o intuito de instituir medidas e mecanismos para a regularização fundiária a fim de incorporar os núcleos urbanos informais ao espaço urbano legal, atualmente através da REURB, que se dá a garantia a moradia e junto com ela, toda condição mínima para sobrevivência, como as políticas públicas efetivas dentro da cidade, mesmo nas áreas ditas irregulares (BRASIL, 2017).

Entende-se como núcleos urbanos informais, segundo artigo 11 da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, os assentamentos clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível fazer, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. E núcleo urbano informal consolidado é aquele de difícil reversão,

considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município.

Sendo assim, a proposta da REURB mediante a Lei Federal nº. 13.465/2017 é assegurar aos habitantes das áreas irregulares que seus terrenos sejam regularizados e lhes sejam conferidos direitos no cerne das políticas públicas nas demais áreas da cidade, fazendo com que os ocupantes permaneçam em seus lotes e que haja cooperação entre a sociedade e o Estado.

O processo de Regularização Fundiária Urbana, publicado na Lei Federal nº. 13.465/2017, refere-se às ocupações irregulares que ocorreram anteriormente a 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017).

Com isso, a presente pesquisa busca analisar o processo de ocupação iniciado no ano de 2000, junto ao processo de regularização fundiária que está em andamento e começou ser desenvolvido a partir de 2011, no Jardim Campos verdes, na zona leste da cidade de Cambé/PR.

Logo, a presente pesquisa tem por intuito compreender como a produção do espaço urbano na região leste do município de Cambé se desenvolveu, principalmente após anos 2000, quando ocorreu a primeira ocupação em áreas irregulares no município, e quais foram as intervenções estatais e o papel da Prefeitura Municipal de Cambé para garantir o direito à moradia e a função social da cidade e da propriedade para as famílias ocupantes.

Portanto, buscar-se-á analisar a implicação do processo de ocupação do Jardim Campos Verdes, em Cambé/PR, nos anos 2000 até o processo de regularização fundiária que teve início em 2011 e permanece em atividade até os dias atuais na produção do espaço urbano, visto que o bairro conta com 101 moradiasque ainda não conseguiram fazer a regularização dos seus lotes e nem adentrarem o Programa Minha Casa Minha Vida que foi instituído no bairro, devido à normativa vigente na época e à impossibilidade do moradores de saírem de suas residências para que o programa fizesse a construção da nova moradia.

Por fim, é preciso compreender o contexto socioeconômico dos moradores do Jardim Campos Verdes e como a falta de atividade do Estado em um núcleo urbano informal em processo de regularização fundiária segrega essas pessoas e as deixam à mercê da falta de equipamentos e infraestruturas básicas, fazendo com que as dificuldades se tornem sociais, financeiras, familiares, de saúde, educacionais e trabalhistas, interferindo veemente na vida das pessoas que habitam o local.

Utilizou-se procedimentos primários e secundários para levantamentos de informações, com destaque para as observações simples em campo, entrevistas semiestruturadas com 101 pessoas, representantes das 101 moradias do bairro com os moradores que residem no local desde sua criação, com o intuito de compreender como se dá o direito à cidade e à moradia em núcleos urbanos informais consolidados.

Para o desenvolvimento da pesquisa, optamos por uma abordagem qualitativa. Godoy (1995, p.58) afirma: “[...] é a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, para compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo”. e no que tange aos objetivos propostos, trabalharemos com a pesquisa exploratória, em que Gil (2008) explica ter como finalidade proporcionar maiores informações sobre o assunto que se vai investigar; facilitar a delimitação do tema da pesquisa; envolvendo levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Também utilizaremos as pesquisas descritivas, que segundo Marconi e Lakatos (1992, p.77) “têm como objetivo conhecer a natureza do fenômeno estudado, a forma como ele se constitui, as características e processos que dele fazem parte”.

Foram realizadas 10 entrevistas com moradores que vivenciam situações

diferentes no bairro e que se dispuseram a falar sobre sua realidade vivida e suas entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. Os entrevistados foram escolhidos pela quantidade de tempo que residem no bairro, indicados por pessoas que lá também residem.

Além disso, foram aplicados 101 questionários, um por representante de cada moradia, cujas famílias fazem parte desse processo de regularização fundiária. Esses procedimentos foram realizados no dia a dia dos trabalhos de campo, desenvolvidos entre os meses de março a junho de 2022.

Os procedimentos metodológicos foram pesquisas teóricas com a seleção crítica a partir de livros, periódicos, documentos, sendo consultados diversos autores da área de Geografia Urbana, de estudos das Cidades e de outras ciências sociais, como Bonduki (2002), Rolnik (2006), Harvey (2005), Marx (2017), Davis (2006), Santos (2013), Correa (1991), Sposito (2011), Villaça (2001), Maricato (2001), Jirón (2018) e Lefebvre (2004).

Ocorreu também a coleta de dados junto à Prefeitura Municipal de Cambé e particularmente com a Secretaria Municipal de Planejamento, frente à legislação municipal como o Plano Diretor Municipal de Cambé/PR, a Lei Federal nº 13.465/2017 e a Lei Municipal nº 12.215/2014, que tratam das questões habitacionais e de regularização fundiária presentes no local de estudo, assim como a utilização de meios eletrônicos (*sites*) para se buscar compreender a Constituição Federal de 1988 e demais leis e decretos federais acerca da política urbana.

O trabalho final foi organizado em cinco partes, sendo a primeira a introdução, que contemplou a contextualização do problema da pesquisa, as inquietações e objetivos do presente trabalho, assim como os procedimentos de pesquisa.

Na segunda parte, abarcamos o histórico das políticas públicas habitacionais desde o âmbito Federal até as legislações municipais de Cambé/PR, dando ênfase para as leis voltadas à regularização fundiária e habitação de interesse social, para compreender as normativas vigentes que deveriam gerir o

uso e ocupação do solo de forma justa.

Na terceira parte, tratamos da produção do espaço urbano, a ação dos agentes sociais nessa construção e como suas interferências acarretam na segregação socioespacial e aparecimento de núcleos urbanos informais, no caso, como a expansão para leste do município de Cambé/PR frente a uma área conurbada fez surgir uma área de ocupação irregular que carrega o fardo da falta de regularização fundiária há mais de 10 anos.

Na quarta parte, evidenciamos a ocupação do Jardim Campos Verdes, sua luta histórica e a resistência que esses moradores enfrentam pela falta de igualdade na aplicação normativa do Estado para essa população de baixo poder aquisitivo e o quanto ser uma “cidade invisível” para o órgão público produz a segregação socioespacial do bairro.

Por fim, nossas considerações finais evidenciam como a ocupação de uma área irregular e as atuais normativas levam e conduzem a um processo de regularização fundiária e como a espacialização de infraestrutura e equipamentos urbanos afetam a realidade cotidiana nos moradores do Jardim Campos Verdes.

2. AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS DE INTERESSE SOCIAL

Os problemas habitacionais urbanos no país têm aumentado cada vez mais. Isso deve-se em grande parte ao mercado imobiliário, que no modo de produção capitalista tem atuado no sentido de excluir grande parte da população do acesso à moradia, visto que as áreas onde há infraestrutura urbana e equipamentos públicos de qualidade e fácil acesso apresentam preço elevado, sendo acessíveis somente para a população que detém poder aquisitivo.

O Estado é o gestor do uso e ocupação do solo e também um dos agentes produtores do espaço urbano. Sendo assim, a lógica que rege essa organização territorial respaldada pelo Estado tem privilegiado frações de classe de maior poder aquisitivo com melhores localizações e garantia do direito à cidade, deixando a população de baixo poder aquisitivo sem o mesmo acesso e garantia desse direito.

Sendo assim, as políticas habitacionais brasileiras têm seguido a lógica mercadológica capitalista, na qual as legislações são construídas para beneficiar quem detém poder na sociedade e a classe que não tem poder aquisitivo só consegue seus direitos à cidade e à moradia com muita luta e resistência.

Desta forma, buscamos neste capítulo evidenciar o desenvolvimento das políticas habitacionais no Brasil, de 1930 a 2019, voltadas para as demandas de interesse social. Também evidenciaremos as legislações que dão ênfase à regularização fundiária urbana, afim de compreender o desenvolvimento dessas políticas durante os diferentes Governos e como são colocadas e executadas nos dias atuais.

2.1 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O contexto histórico do Brasil evidencia que os problemas fundiários ganharam visibilidade em meados do século XIX, com a aprovação da “Lei de Terras”, na qual as terras devolutas não poderiam ser ocupadas a não ser

mediante compra (MARTINS, 2004).

Neste período, o país era eminentemente agrário e formado por grandes fazendeiros, sesmeiros e grandes posseiros, responsáveis por elaborar e executar a Lei de Terras, fazendo com que a lei, na prática, visasse regularização fundiária, além de dificultar o acesso à terra. Com isso, os grandes fazendeiros conseguiriam manter a mão de obra escrava mesmo com o fim do tráfico negreiro (MARTINS, 2004).

Durante o período escravocrata, surgiram alguns movimentos de resistência organizados pelos escravos, dentre eles a formação dos quilombos, lugares afastados das cidades e escondidos em meio à floresta.

Em 1988, foi assinada a Lei Áurea, a qual objetivava a abolição dos escravos residentes no país, entretanto, demorou anos para que a população escravizada começasse de fato a se libertar, visto que não tinham para onde ir e nem condições de se manterem em uma cidade.

Lojas, porões, cortiços, barracos construídos na periferia da cidade passam então a ser alternativas encontradas pelo escravo para construir um espaço de vida para si, independente do controle do senhor. [...] Além disto, o ganho ensejava ao cativo a possibilidade de gerir seu próprio tempo e seu ritmo de trabalho, permitindo também o reagrupamento daqueles que possuíam as mesmas origens étnicas e culturais. (GOMES, 1990, p.10).

Com os trabalhos temporários que alguns escravos conseguiam, passaram a um salário (ínfimo), assim, começaram ocupar áreas periféricas das cidades, ao mesmo tempo em que as cidades começaram a se desenvolver e a disputa pelo solo urbano começou ter cor e classe social (MARICATO, 1996). A liberdade significou viver longe da tutela e da violência dos “seus senhores” e os colocou na luta pela terra urbana e pela visibilidade dentro das cidades.

O processo industrial nas últimas décadas do século XIX, marcado pelo desenvolvimento das indústrias têxteis a partir de Salvador e a economia cafeeira no centro-sul, impulsionou o processo de urbanização do Brasil e com isso, o

problema habitacional que já estava sendo um desafio, somou-se com questões de saúde, educação, infraestrutura e ambientais(CANO, 1990).

A entrada de mercadorias nos portos do Brasil também trazia mão de obra estrangeira e branca, fazendo com que os escravos já presentes no país perdessem espaço de trabalho nas fábricas, porque eram considerados desqualificados, deslocando-os para os considerados subempregos (limpeza, coleta de lixo, entre outros considerados menos nobres), fato este que permanece até os dias atuais. (SCHURMANN, 1978).

A instalação de fábricas ao longo das linhas férreas, principalmente na região Sudeste do país, ao necessitar de um fluxo de trabalhadores em seu entorno, levou a um aumento populacional nos pequenos povoados e a criação das vilas operárias próximo a essas fábricas, entretanto, em grande parte das vezes, as moradias eram construções simples e sem o básico, como a água e a energia elétrica, fazendo com que os esgotos das casas e das indústrias corressem em céu aberto e fossem jogados em algum curso d'água próximo (BORGES, 1990).

Bonduki (2002), ao discutir sobre as características das vilas operárias, destacou que,

Existiam duas modalidades muito diversas de vilas operárias: uma, o assentamento habitacional promovido por empresas e destinadas a seus funcionários; outra, aquela produzida por investidores privados e destinada ao mercado de locação. (BONDUKI, 2002, p. 47).

Com o processo de industrialização intensificado na região Sudeste, já no século XX, aumentou a demanda por novas moradias. E a mesma, ao não ser atendida, resultou na construção de novas formas de habitações coletivas, como as estalagens, cortiços e os casebres. Essas eram construções precárias, que abrigavam muitas pessoas e acabaram sendo sinônimos de pobreza, falta de higiene e de locais onde se abrigavam trabalhadores e o que consideravam a “classe perigosa” (MARICATO, 2001; BONDUKI, 2002).

Com o crescente aumento desse tipo de moradia coletiva, Valladares

(2000), ao discutir sobre a cidade do Rio de Janeiro no século XX, destacou que o cortiço poderia ser caracterizado,

[...] como verdadeiro “inferno social”, [...] tido como antro não apenas da vagabundagem e do crime, mas também das epidemias, constituindo uma ameaça às ordens moral e social. Percebido como espaço do contágio das doenças e do vício, sua denúncia e condenação pelo discurso médico higienista foram seguidas por medidas administrativas (VALLADARES, 2000, p. 7).

Essas moradias coletivas, localizadas em porções da área central da cidade do Rio de Janeiro, próximas das famílias com poder aquisitivo, eram visíveis para todos/as que por ali circulavam, entretanto, a falta de saneamento básico transformava essas áreas em focos de doenças endêmicas que eram espalhadas para outras partes da cidade.

Frente a essa problemática, a burguesia local começou a cobrar da gestão medidas higienistas na cidade, fazendo da insalubridade destas moradias coletivas um argumento para que o Governo retirasse essa população das áreas centrais da cidade do Rio de Janeiro.

A intenção era empurrar a população de baixa renda para longe dos olhos dos burgueses e, assim, o Governo o fez, considerando os cortiços insalubres e infecciosos e determinando a destruição e demolição deles (ABREU, 2003).

O período pós escravidão nas principais cidades brasileiras, como Fortaleza e Rio de Janeiro, fez com que pessoas descendentes de escravos e de baixo poder aquisitivo buscassem habitar em áreas na periferia, que normalmente ficavam em porções de difícil acesso e com uma condição de habitabilidade precária, logo, surgem as favelas, onde as moradias eram baseadas na auto construção.

Tais questões higienistas, somadas à falta de moradias para a classe trabalhadora, geravam cobranças ao Poder Público, no sentido de que cabia ao mesmo intervir nos problemas urbanos e garantir a construção de infraestrutura urbana também para a população de baixa renda, não somente para a classe de

alto poder aquisitivo que habitava as melhores porções da cidade (CARRIL, 2006).

A habitação popular na virada do século XX deslocou sua atenção dos cortiços e vilas operárias para o subúrbio, para a periferia e para a favela, e é nesta que vivem os negros, pobres, desempregados e subempregados sem condições de moradia digna e serviços públicos de qualidade. Começa assim a se delinear uma cidade legal e uma cidade informal dentro de um mesmo perímetro urbano (MARICATO, 2002).

Assim, pode-se inferir que no período anterior a 1930, no Brasil, as políticas públicas relacionadas à habitação não existiam, ocorrendo apenas a preocupação com a população que habitava as favelas e cortiços por questões que afetavam os demais moradores, ou seja, a massa urbana era considerada pelas questões políticas somente como questões de segurança e/ou higiênicas.

A República Velha não tinha as questões sociais em suas pautas, como problemas com déficit habitacional, moradias irregulares, má qualidade de vida das pessoas de baixa renda, entre outros problemas urbanos e sociais, que já existiam. As habitações da população de menor poder aquisitivo, desde antes da República Velha, sempre foram empurradas para fora da cidade.

E tal realidade política não mudou após o fim desse período. O que aconteceu depois da Revolução de 1930 foi o aumento da população de baixa renda nas cidades brasileiras, pressionando o Estado a colocar em suas pautas a questão habitacional, o que foi feito pelo mesmo, como forma de manter certa ordem e controle da população (GOUVEA, 1995).

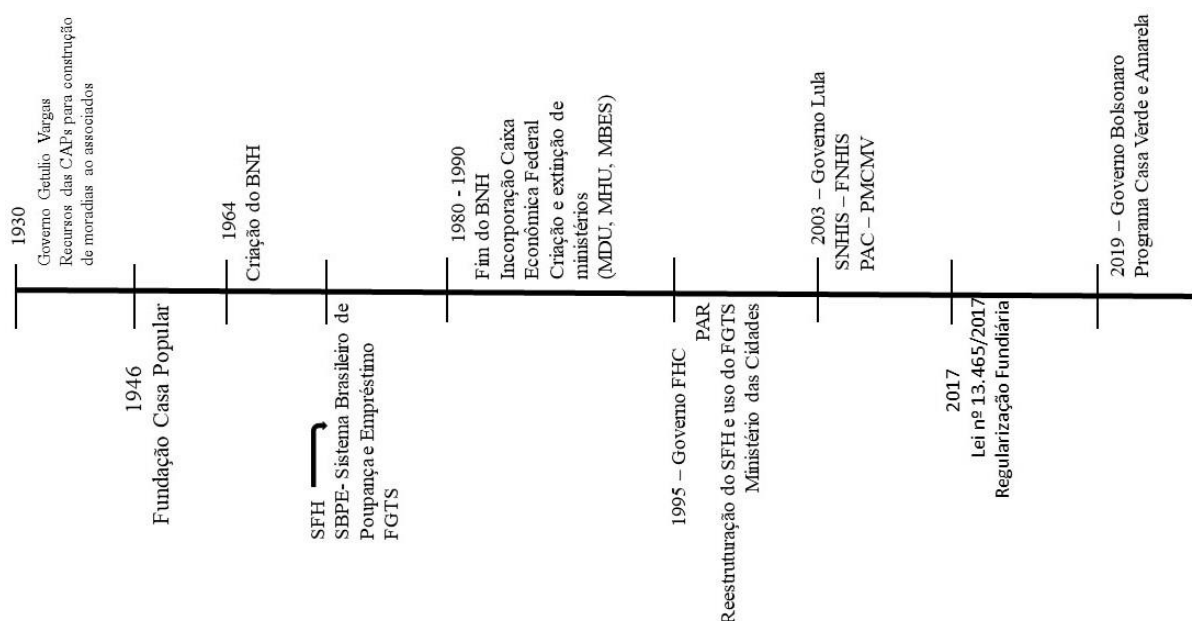
A falta de acesso a moradias para a população de baixa renda fez com que o problema habitacional se agravasse no país, frente ao aumento de favelas, no período de 1920 a 1940.

O índice de urbanização tem sua primeira aceleração, crescendo mais de 31,24 %, neste período. As regiões Nordeste e São Paulo possuíam o maior índice de núcleos urbanos com mais de 20 mil habitantes, cada qual com 20, entretanto, a região Sudeste concentrava 68,55% desse total, sendo São Paulo responsável por

mais de 31% desse índice, mesmo somando-se as regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro Oeste (SANTOS, 2013).

Sendo assim, buscaremos evidenciar os principais períodos, políticas e programas habitacionais, conforme a figura abaixo.

Figura 1. Políticas Públicas Habitacionais do país.



Fonte: BONDUKI, 1986 e 2002; MARICATO, 2001. **Org.** Caroline Berger, 2022.

O período 1930 a 1945, o Governo Getúlio Vargas gerou avanços nas questões de moradia social, embora não colocando em pauta as questões sanitárias e de qualidade de vida, com debates sobre as moradias sociais como uma questão importante para as questões políticas porque

primeiro, a habitação vista como condição básica da reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política. (BONDUKI, 2002, p. 73).

O Estado, então, tornou-se empreendedor do ramo imobiliário, interferindo nas Caixas de Aposentadoria e Pensão –CAPs - e nos Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs -, visto que foram as primeiras entidades do setor previdenciário no Brasil geridas pelos próprios trabalhadores e demonstravam grandes captações recursos e potencial de empreendedorismo.

Isso fez com que o Estado se dispusesse a intervir para ajudar a controlar o caos administrativo habitacional, visando a sua popularidade e o controle sobre os recursos destinados apenas aposentadoria`

Porém, com a intervenção do Estado na CAPs, ocorreram mudanças como a especificada no artigo 2º do Decreto nº 19.496, de 17/12/1930:

Altera os arts. 10 e 12 da lei [o correto é Decreto] n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926, referentes à aplicação dos fundos das Caixas de Aposentadoria e Pensões, e dá outras providências.

Art. 1º Os fundos e as rendas das Caixas de Aposentadoria e Pensões, de que trata a lei n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926, são de exclusiva propriedade dessas instituições e se destinam aos fins determinados na mencionada lei, com as modificações deste decreto.

Art. 2º [...] Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas normais com os pagamentos de benefícios legais e dos serviços administrativos, tais fundos serão aplicados na aquisição de títulos de renda Federal e na construção de casas para os associados das respectivas caixas, com a suficiente garantia hipotecária. (BRASIL - Decreto nº 19.496, de 17/12/1930).

O Governo passa a usar dos recursos da CAPs para a construção de moradias para os associados, contudo, a grande quantia em dinheiro que o Estado captava com os financiamentos foi taticamente investida em projetos estratégicos, como a Companhia Siderúrgica Nacional. A inadimplência, tanto do Estado, quanto dos trabalhadores com suas contribuições, fez com que, através dos IAPs, ambos financiassem não apenas sua previdência, mas diversos projetos desenvolvimentistas do país.

Os três planos colocados pelas IAPs para proceder no âmbito da política habitacional deixavam claro a quem o Estado buscava favorecer, porque dois deles eram voltados às moradias sociais e se referiam à locação ou venda de

propriedades que estavam em conjuntos os quais pertenciam ao instituto ou a terreno próprio, podendo ser financiadas e pagas em até 20 anos.

O outro beneficiava as camadas mais ricas da sociedade, ou seja, os empréstimos hipotecários para as pessoas físicas ou jurídicas beneficiados pelo “plano empresário”.

Durante este período, a carteira previdenciária quadruplicou sua reserva, entretanto, construiu uma quantia muito abaixo da necessitada no país, pois, cerca de 80% das suas construções eram voltadas para a classe alta e média (BONDUKI, 2002), sendo assim

Além da polêmica entre rentabilidade e função social dos investimentos dos IAPs, havia uma disputa por recursos públicos entre os que lutavam por uma política social de habitação e os incorporadores imobiliários privados, interessados na construção e venda de apartamentos de luxo (BONDUKI, 2002, p. 105)

Durante o Governo Dutra (1949-1951), as IAPs mantiveram sua força e obtiveram grande desempenho na construção de moradias e captação de recursos, o que levou o Estado a criar a Fundação Casa Popular – FCP, que no mesmo âmbito de manter o Governo com respaldo popular, foi criada pelo Decreto-Lei nº 9.218/46 a FCP em 1º de maio de 1946, subordinada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Este era o primeiro programa voltado exclusivamente para questões habitacionais e dentre suas funções estava a construção de moradias populares, distribuição de serviços essenciais e assistência social nos conjuntos residenciais.

É válido ressaltar que, da mesma forma que os projetos de Governos anteriores, cuja tentativa era mascarar suas reais intenções, , tal órgão foi criado no dia do trabalhador para elencar o quão partidário dos assalariados o Governo seria, dando esperança da casa própria, da melhoria da qualidade de vida, da resolução dos problemas de saneamento básico e infraestrutura para a população de baixa renda.

Entretanto, na teoria, a FCP teria orçamento para se bancar, mas o que aconteceu foi a sua dependência da esfera Federal e da boa vontade dos governadores dos estados de manter a FCP, fazendo com que ela fracassasse (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; GODOI FILHO, 1946).

Diversas tentativas de reformulação da FCP aconteceram, contudo, como os terrenos muitas vezes eram doados pelas prefeituras, as taxa de impostos eram pequenas e poucas foram as pessoas de baixa renda que receberam suas moradias.

Isso porque os atrativos dos terrenos fizeram com que pessoas de classe alta pressionassem o Governo e a FCP para que pudessem comprar esses terrenos com os benefícios que eram ofertados para as pessoas de baixa renda, distorcendo o processo de seleção do programa. Dessa forma, esse plano durou até 1964, com a chegada do Regime Militar, quando foi considerado irrecuperável e extinto.

Durante seus dezoito anos de existência a FCP criou apenas 143 empreendimentos, chegando a aproximadamente 18 mil moradias, uma atuação muito baixa se tratando de um órgão Federal que abrange – ou deveria abranger – a população em nível nacional, levando em consideração que, neste período, o déficit habitacional chegava a cerca de um milhão de moradias (BONDUKI, 2002).

Os loteamentos nas periferias das grandes cidades e capitais forama solução habitacional para a população de baixo poder aquisitivo, que não conseguia entrar no mercado habitacional legal.

As políticas públicas habitacionais no Brasil se deram com interesse em solucionar os problemas inerentes ao déficit habitacional, moradias irregulares, falta de planejamento urbano, controle do uso e ocupação do solo, problemas estes que avançaram junto com o processo de industrialização no país, principalmente com as pessoas de baixa renda.

O Sistema Financeiro de Habitação – SFH, criada pela Lei 4.380/64, propunha que, através da caderneta de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço –

FGTS e do próprio BNH, fosse possível captar recursos para se financiar habitações. Por meio dele, construíram quase quatro milhões de moradias.

O SFH foi dividido em duas frentes: uma entre as classes altas e médias, como as construtoras, e outra parte voltada a classe baixa. Parte desta última, porém, por precisar comprovar sua renda para a realização dos pagamentos, não conseguia ter o financiamento aprovado, e quem conseguia, tinha moradias afastadas de toda infraestrutura urbana das cidades.

Isto demonstrava que o SFH beneficiava mais as pessoas com alta renda do que quem realmente não tinha habitação, trocando sua função de construção de moradias sociais para beneficiar os grandes setores imobiliários (AZEVEDO, 1996).

Esse processo de urbanização desenfreado fez a população do país crescer 114 milhões, entre 1950 e 2000, acentuando os problemas já existentes. Diante da demanda por moradia e pela falta da mesma, o Governo criou o Banco Nacional de Habitação – BNH, em 1964, que substituiu a Fundação Casa Popular criada em 1946 (BONDUKI, 2007).

A criação do BNH se deu em um período de escassez de recursos e crise no setor imobiliário.

[...] que se traduzia numa crescente baixa de investimentos do setor, resultando no aumento do déficit habitacional. No centro desta crise estava a inflação, que desestimulava os investimentos e provocava um surto especulativo nos grandes centros, bem como a desarticulação do setor imobiliário. A essa época a indústria de material de construção reduziu as suas atividades a um mínimo indispensável e a construção de novas unidades habitacionais viu-se também reduzida. (VALLADARES, 1982, p.38).

Marcada por um período de crise política e econômica, devido ao regime militar da época, a contenção das massas para evitar focos de tensão era um problema a ser resolvido, a fim de garantir mão de obra na construção de moradias ao mesmo tempo que reduziam o déficit habitacional, já que esse Estado burocrático-autoritário tinha um viés economicista e bancário (BONDUKI, 1986).

O BNH articulava o setor público ao setor privado no cerne das habitações, visto que, o setor público ficava destinado ao financiamento principal, e o setor privado, era o executor da política habitacional. Seu período de atuação, de 1967 a 1971, foi marcado por se tornar um dos principais bancos do país, ampliando suas funções e seus recursos, também privilegiando financiamento para a população com maior poder aquisitivo (VALLADARES, 1983).

O período era marcado por uma política em que quanto mais se pagava, mais se devia ao BNH, o que gerou um alto índice de inadimplência, abandono de imóveis e queixas da qualidade das construções habitacionais, sendo o banco o responsável por essas questões.

Sua fase de 1971 a 1979 foi marcada por uma reestruturação, em que o banco passou a diminuir suas responsabilidades e se colocar apenas como repassador de recursos aos agentes e cobrador dos inadimplentes (VALLADARES, 1983).

Sua fase final de existência foi marcada por descapitalização devido ao ritmo inflacionário, desemprego, obras paralisadas e altos índices de inadimplência. Esses fatores levaram a crise do SFH.

[...] somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros. (SANTOS, 1999, p.17)

A atuação do BNH mostra que essa política teve êxito enquanto instrumento de dominação ideológica, como geradora de empregos na construção civil e como pirâmide keynesiana, amortecedora de recessões econômicas. Contudo, sua atuação social ficou bastante comprometida: o saldo quantitativo de oferta de habitação continuou irrisório para o mercado popular, ante a demanda de moradias por parte de classes de mais baixa renda. Por seu modelo empresarial, utilizando-se de mecanismos do BNH ao Minha Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política habitacional de financiamento e correção monetária, controles de inadimplência, ao tornar o empreendimento lucrativo, tratou o problema habitacional como “investimento-retorno”, mesmo quando dirigido aos

setores populacionais. Pelo grande impulso às edificações de luxo, estimulando o mercado superior, a política habitacional evidenciou mais uma vez o descuido para com as classes trabalhadoras. E pela enorme canalização das verbas da habitação para operações urbanas (sistema viário, saneamento, metrô etc). (VÉRAS, BONDUKI, 1986, p.52).

O BNH foi marcado como uma política que não fez efeito no déficit habitacional e foi decisivo nas construções de habitações luxuosas, além disso, deixou uma crise no setor habitacional com sua extinção e incorporação a CEF, em 1986.

A década de 1980 foi marcada pela crise do sistema de crédito habitacional e o aumento das moradias irregulares, devido ao inchaço urbano que as cidades tiveram com a procura da população por emprego e moradia.

Mediante a esses eventos, a questão da habitação no país vivia o processo de redemocratização, marcado pela manifestação de movimentos sociais, com universidades e sindicatos que levavam como pauta a reforma urbana que originou a Emenda Popular da Reforma Urbana levada para a Assembleia Nacional Constituinte em 1986.

Isto um novo ordenamento constitucional, mediante a criação da Constituição Brasileira em 1988, em que foi inserida como política urbana a ser levada em consideração e de importante reconstrução para o Estado (MARICATO, 2001).

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por uma reformulação das políticas habitacionais e por um Estado que não tinha nenhuma estratégia a nível nacional para resolver as questões do déficit habitacional e da qualidade de vida dos moradores das consideradas “sub moradias”.

Em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano -MDU, extinto dois anos depois, substituído pelo Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, também extinto dois anos após e substituído pelo Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, este por sua vez, extinto em 1989 e substituído pelo Ministério do Interior, mostrando a incapacidade do Estado de

estruturar uma política urbana sólida e de qualidade no país (ARRETCHE, 1998).

O período foi marcado pela criação de alguns programas dispersos e fragmentados. Assim como o BNH teve seus recursos fragmentados entre a Caixa Econômica Federal, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, os problemas urbanos foram dissociados, de maneira que os municípios e estados interviam com os recursos do FGTS.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, os financiamentos habitacionais e as questões de saneamento básico voltaram a serem pautas do GGoverno, quando foi criado a Secretaria de Política Urbana – SEPURB, vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento – MPO.

Durante o segundo Governo FHC, ela foi convertida emSecretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – Sedu/PR, além de ter sido criado o programa Pós-Moradia e, em 1999, o Programa de Arrendamento Residência – PAR. Ambos os programas de financiamentos usavam recursos do FGTS, porém, voltados diretamente ao beneficiário final e não mais ligados à construção de conjuntos habitacionais ou grandes empreendimentos.

No que tange as políticas habitacionais no Governo do presidente Lula, não houve grandes mudanças, assim, optou-se pela manutenção e algumas reestruturações das políticas que já vinham sendo desenvolvidas e a continuação de obras que haviam sido paradas, especialmente nas favelas e população de baixa renda, pois, o Governo aumentou o crédito para financiamento habitacional com os recursos do FGTS e incentivou os bancos privados a executarem esses financiamentos.

No ano de 2003, ocorreu a Conferência Nacional das Cidades, que criou o Conselho das Cidades e a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, posteriormente foi instaurado pela Lei nº 10.257/2001, com o nome de Estatuto da Cidade e criando o Ministério das Cidades.

Quando a SEPURB divulgou a Política Nacional de Habitação – PNH, cujo objetivo era a criação de um Sistema Nacional de Habitação – SNH, fez surgir dois

subsistemas: um voltado para habitação de mercado e outro voltado ao interesse social, que buscava a cooperação entre Governos Federal, Estadual e Municipal na articulação de fundos e ações para as habitações de interesse social (BONDUKI, 2007).

Isso fez com que as questões de habitação, transporte e moradias entrassem com força nas pautas do Governo e se extrapolasse para as ações que deveriam ser dos municípios, mas que tinham apoio e suporte técnico e financeiro do Governo Federal (ROLNIK, 2015), deixando evidente

a pactuação do que seria uma nova agenda urbana brasileira dos anos 2000, ao trazer um conjunto de ferramentas ou instrumentos, que deveriam ser implementados nas cidades por meio da elaboração e implementação dos planos diretores, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016).

Com isso, no âmbito da PNH, foram criados, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social– SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, ambos temas que tramitaram no Congresso Nacional durante 14 anos devido às pressões dos movimentos sociais na década de 1990. Sendo assim, a Lei nº 11.124/2005 destaca no art. 22:

O acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do SNHIS, de forma articulada entre as 3 (três) esferas de Governo, garantindo o atendimento prioritário às famílias de menor renda e adotando políticas de subsídios implementadas com recursos do FNHIS.

O intuito do SNHIS, gerido pelo Ministério das Cidades, era dar prioridade às famílias de baixa renda e construir moradias sociais em locais que tivessem infraestrutura urbana e oferecessem uma melhoria na qualidade de vida da população.

O ano de 2005 foi considerado o “boom imobiliário” devido à Lei Federal 10.391, que deu maior segurança aos financiamentos e deu aos bancos a

obrigação de investirem parte dos seus recursos no SBPE.

Nesse mesmo ano ocorreu a ativação do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, que viabilizou a intensificação do Crédito Solidário por associações e auto gestão de crédito, que por terem poucos recursos, acabaram não obtendo continuidade (BONDUKI, 2007).

Com a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC criado pelo Governo com o intuito de diminuir o déficit habitacional do país, ocorreu um aumento na construção de moradias, o que acarretou maior produção das indústrias e geração de empregos.

Entretanto, as construtoras não produziam moradias para as classes baixas da população, neste caso, que recebiam de um a três salários mínimos, mantendo o problema da grande parte da população com renda baixa do país continuar sendo empurrada para longe das cidades e de toda estrutura necessária para se viver com uma boa qualidade de vida.

O PAC gerou o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, no ano de 2009. O Programa foi a principal criação do Governo Federal no âmbito das políticas habitacionais, instaurado pela Lei 11.977 de 07 de Julho de 2009, e investiu cerca de R\$ 34 bilhões de reais que foram divididos entre o Orçamento Geral da União – OGU, o FGTS e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

A distribuição dos recursos no país ocorreu conforme os dados do déficit habitacional demonstrado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD, realizada em 2007, que demonstrava que esse déficit chegava a R\$ 7,2 milhões de moradias, sendo que 37% estavam na região Sudeste, 34% na região Nordeste, 12% na região Sul, 10% na região Norte e 7% na região Centro-Oeste.

O PMCMV visava construir um milhão de moradias a cada dois anos, majoritariamente para famílias com renda de até três salários mínimos no total, e ofertaria a famílias com até 10 salários mínimos melhores condições de juros e

financiamento.

Além disso, o programa gerou emprego e renda para a população (CEF, 2009), visto que se tratava de um momento em que o mundo passava por uma crise financeira. Logo, o MCMV não buscava apenas suprir o déficit habitacional, mas também elevar os níveis de investimento e construção do setor imobiliária e da construção civil.

Tem se nessa divisão salarial o primeiro problema evidente nos métodos de escolha dos beneficiários, porque, por se tratar de um programa Federal, essa divisão foi feita sem levar em consideração as particularidades regionais, o que gera obstáculos, visto que, uma família que recebe de três a seis salários mínimos por mês em determinada região, não tem as mesmas necessidades que famílias de outras regiões.

O programa foi originado em duas fases: a fase I foi lançada em 2009 e fase II em 2012, tendo as duas duração de dois anos e planejando construir mais de três milhões de habitações. A primeira fase tinha como critério apenas beneficiar famílias com renda até dez salários mínimos; já a segunda foi voltada para atender a população mais carente.

Dentro do programa há três grupos de beneficiários que a CEF enquadrou para serem atendidos: os que têm plena capacidade de efetuar o pagamento, os que têm parcial capacidade de pagamento e os que não têm capacidade de pagamento, sendo o segundo grupo o mais atendido pelo MCMV (VIRGILIO, 2010).

A segunda fase do programa se iniciou em junho de 2011 e manteve a divisão entre as três faixas de renda familiar, tendo como meta a construção de mais de dois milhões de unidades habitacionais no total, sendo: 1,2 milhões de habitações destinadas para as pessoas com renda na faixa I, 600 mil para a faixa II e 200 mil para a faixa III (CEF, 2013).

Nessa divisão entre as faixas, a única mudança significativa nessa segunda fase do programa, em comparativo a primeira fase, foi o estabelecimento de um teto máximo de salário para os beneficiários de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Além disso, a faixa I era compreendida como a prioridade do programa, logo, os beneficiários não poderiam ultrapassar o salário da faixa de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) (CEF, 2013).

O planejamento inicial do PMCMV, fase I e II, previa a construção de três milhões de unidade habitacionais e foram cumpridas até o final de 2015. Além disso, o objetivo do programa também visava diminuir o déficit habitacional, entendendo - o como a necessidade de construção de novas moradias que solucionassem os problemas sociais e específicos de habitação (BRASIL - MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Mas na prática, segundo dados da pesquisa da Fundação João Pinheiro, ficou evidente que a construção das moradias diminuiu em 9% o déficit habitacional, em comparação a 2009, baixando a demanda por casas de 5,7 milhões para 5,2 milhões de moradias em 2012 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

Ainda segundo a Fundação João Pinheiro, o grupo de coabitação caiu 24,2 %, as habitações precárias tiveram um recuo de 18,99 %, o adensamento habitacional foi para 5,4%, já o setor de locações subiu 13,49% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2007).

Uma estimativa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA, evidencia a problemática do projeto inicial do PMCMV. Segundo a estimativa do IPEA, levando -se em consideração que até 2024 a população brasileira tenha mais 16,8 milhões de famílias - sendo destas cerca de 10 milhões famílias colocadas na faixa 1 de atendimento do programa-, o programa MCMV teria que produzir 1,1 milhões de unidades habitacionais por ano. (IPEA, 2014).

Tomando por base a parte burocrática, essa estimativa demonstra a inviabilidade do programa em virtude dos problemas impostos pela CEF. Problemas esses que as próprias construtoras têm para fazer parte do programa e que acabam fazendo com que as construções não sejam de uma qualidade melhor por conta dos materiais de baixo custo, tal qual os terrenos adquiridos

para construção dos loteamentos, distantes da malha urbana, visto que a

ausência de terrenos disponíveis com preços compatíveis ao limite do MCMV da faixa I é um dos principais motivos apontados na imprensa por empresários da construção civil e mesmo por dirigentes do setor público como dificultador para a execução de unidades habitacionais para esta faixa de renda (ROYER, 2013, p. 176).

Assim, tendo por base os dados da referida fundação e as estimativas do IPEA, pode-se afirmar que os objetivos do projeto não aconteceram conforme o planejamento. São diversos agentes produtores do espaço envolvidos na construção das moradias, em que o capital acaba ditando as regras e fazendo com que os que necessitam das moradias, de infraestrutura, de urbanidade para sobreviverem, acabem sujeitados a condições de vida que são subordinadas ao modo de produção capitalista e seus agentes.

Sendo assim, o mercado imobiliário impulsiona a população para as periferias onde os terrenos têm valor menor, interferindo diretamente na qualidade de vida devido à falta de meios de transporte eficaz no local, a falta de serviços públicos como unidades de pronto atendimento, creches, postos de saúde, escolas, áreas de lazer, entre outros serviços básicos que já se encontram inseridos na malha urbana de cada município.

Levando-se em consideração a localização da presente pesquisa, observa-se que em regiões com maiores dificuldades econômicas e estruturais no país a situação se complica ainda mais.

Tal fato evidencia que o programa não toca na questão fundiária do país, não questiona áreas urbanas consolidadas e vazios urbanos dos municípios e muito menos garante a função social da propriedade e o direito à cidade (MARICATO, 2009).

Há a necessidade da criação de novas formas de financiamentos e programas imobiliários que não sejam apenas voltados a aquisição de moradias novas, sendo que a reforma e reciclagem de habitações já existem. Outro ponto

importante, é que segundo dados do IPEA, em 2000 já existiam cerca de 6 milhões de unidades, o que supriria 83% do déficit habitacional (FERRAZ, 2011).

No que tange às áreas urbanas consolidadas, segundo Saule Junior (2004), deveria ser função do Poder Público o direito à moradia conforme o Artigo 6º da Constituição Federal de 1988, sendo as ocupações e moradias irregulares uma das frentes que deveriam ser investidas e abarcadas nesses programas habitacionais.

Essas áreas urbanas consideradas consolidadas, ou seja, que contém algum tipo de estrutura local como limpeza urbana, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e que contenha uma densidade demográfica acima de cinquenta habitantes por hectare, são locais que necessitam de regularização fundiária e de ação de medidas que tornem esses loteamentos legais, pois, são uma forma evidente do não cumprimento do direito à cidade e a moradia (BRASIL, 2009).

Paralelamente a este problema das áreas urbanas consolidadas, observa-se o fato de que movimentos sociais e grupos pró-moradia não são colocados nos embates e nas decisões dentro desta questão. Tal exclusão faz com que pessoas que necessitem do direito à moradia não tenham vozes ativas, apenas tenham que acatar as decisões dos órgãos públicos, ou seja, de agentes externos ao problema (GUERRA, 2014).

Diante desses aspectos acima mensurados, notou-se que o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV não tomou um caminho diferente das antigas políticas habitacionais brasileiras. Ele manteve seu foco no mercado imobiliário e na construção civil não abrindo espaço para novas possibilidades. O que deve se levar em consideração é o fato de ser comum no nosso país a crença de que ter a casa própria deva ser um sonho a se conquistar, o que deixa o pensamento e o desenvolvimento das políticas fechados em apenas uma frente, diferente de outros países que veem no aluguel uma possibilidade do Estado

agir contra o déficit habitacional.

O mais novo programa habitacional no âmbito Federal é o Programa Casa Verde e Amarela - PCVA, instituído em Janeiro de 2021 sob a Lei nº 14.118, que surgiu para substituir o Programa Minha Casa Minha Vida. O programa visa atender famílias residentes em áreas urbanas que têm renda mensal de até 7 mil reais ou residentes de área rural que possuem rendimento anual de até 84 mil reais. O programa tem por meta atender até 1,6 milhões de famílias de baixa renda até o ano de 2024, além de promover a regularização fundiária e melhorias residenciais para famílias que tem renda mensal de até 5 mil reais (BRASIL, 2021).

O PCVA surge com a proposta de inovação tecnológica nas construções com o intuito de reduzir custos e inserir microempresas do setor da construção civil no processo (BRASIL, 2021), o que se torna algo preocupante levando-se em consideração que reduzir custos pode compactuar com moradias de infraestruturas precárias e lotes ainda mais afastados do centro urbano.

O programa também é dividido em três faixas de acordo com a renda mensal: (i) famílias com renda de até 2 mil reais por mês, (ii) famílias com renda mensal entre 2 e 4 mil reais, e (iii) famílias com renda mensal entre 4 a 7 mil reais. As taxas de juros e subvenção da União variam de acordo com as regiões do país (BRASIL, 2021).

Essa forma de agir frente aos problemas habitacionais no país acaba fazendo com que os terrenos em que o Estado realoca a população de baixo poder aquisitivo sejam segregados do centro urbano e sem os equipamentos infra estruturais necessários, além das questões estruturais das moradias serem comprometidas, com baixa qualidade e inúmeros problemas no decorrer dos anos.

O papel do Estado é garantir o direito à cidade e à moradia. Vale ressaltar a importância tanto dos estados quanto dos municípios no uso dos instrumentos legais urbanísticos para a redução do déficit habitacional, como o uso do

Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU progressivo em vazios urbanos e principalmente a subutilização das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, prevista no Estatuto das Cidades e sendo base dos Planos Diretores dos municípios para o desenvolvimento urbano, discutidos no capítulo posterior.

2.2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E A ATUAL NORMATIVA: A LEI Nº 13.465/2017

As políticas habitacionais de regularização fundiária, especialmente de interesse social, é um instrumento urbanístico de suma importância para garantir o direito à moradia de pessoas de baixa renda, de acordo com o Ministério das Cidades envolve

[...] o processo que envolve a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. A dimensão urbanística implica garantir a integração do assentamento à cidade formal melhorando as condições de infraestrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos. A dimensão ambiental busca a melhoria das condições do meio ambiente, incluindo o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e a recuperação da vegetação e de cursos d'água. A regularização administrativa e patrimonial trata do reconhecimento do direito à moradia, por meio de títulos registrados em Cartório de Registro de Imóveis e de processos que assegurem a permanência da população nas áreas ocupadas, resultando na inserção desses assentamentos nos mapas e cadastros da cidade (BRASIL, 2017).

O processo de urbanização intensificado e o crescimento das cidades para as periferias fez com que a classe detentora de capital ocupasse os melhores lugares das cidades, e a classe com baixo poder aquisitivo foi obrigada a ocupar lotes periféricos e muitas vezes irregulares, fazendo com que inúmeras favelas e ocupações irregulares comesçassem a fazer parte das cidades médias e grandes.

A segregação socioespacial é concomitante à produção do espaço urbano, fazendo coexistir grandes condomínios de luxo fechados em áreas periféricas também. Entretanto, a forma como a cidade se desenvolve e chega até esses

condomínios é nitidamente dotada de infraestrutura e poder político, já nas periferias voltadas às moradias da população de baixa renda, a intervenção estatal é baixa e muito do que se consegue é através de muita luta e resistência, ainda que seja um direito previsto em lei, como a regularização fundiária.

A materialização do processo é dada pela concretização das relações sociais produtoras dos lugares, esta é a dimensão da produção /reprodução do espaço, passível de ser vista, percebida, sentida, vivida. O homem se apropria do mundo através da apropriação de um espaço-tempo determinado, que é aquele da sua reprodução na sociedade. Desloca-se, assim, o enfoque da localização das atividades no espaço, para a análise do conteúdo da prática sócio espacial enquanto movimento de produção/ apropriação/ reprodução do espaço da cidade. Tal fato torna o processo de produção do espaço indissociável do processo de reprodução da sociedade - neste contexto, a reprodução continuada da cidade ocorre fundamentando-se na reprodução ininterrupta da vida [...] (CARLOS, 2007, p. 21).

A regularização fundiária é uma intervenção pública necessária para garantir o direito à moradia daquela porção da população que não se enquadra nos requisitos de financiamentos e nem ao mercado privado de habitações, visto que

[...] objetiva prioritariamente legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2006, p. 60).

Para que os aspectos da regularização sejam cumpridos tem se adotado um caráter interdisciplinar, entretanto, dificilmente a sua execução se dá desta forma, sendo feita em etapas e separadamente.

A Regularização Fundiária Urbana - REURB visa atender os aspectos sociais, físicos, ambientais e jurídicos de uma ocupação irregular. Contudo, e mesmo que seja de suma importância que tais aspectos sejam desenvolvidos juntos, é comum ver os aspectos jurídicos da titulação sendo tratados

separadamente dos demais nas ocupações. Tal fato ocorre justamente pela lei não ser comumente aplicada e concluída, tendo que, na maior parte dos casos, os processos de regularização demoram anos para serem concretizados e muitos se arrastam nas mudanças de leis que acabam sempre estagnando o processo em alguma etapa para ser atualizado conforme a nova lei vigente.

As ocupações irregulares são o que a sociedade produziu à margem da legalidade e a regularização fundiária é uma forma de incorporar esses locais à área urbana legal em todos os aspectos, visto que, se a cidade consegue se produzir para alcançar os condomínios de luxo das periferias, também o conseguiria frente às habitações de interesse social.

Destaca a existência, em nossas cidades, de desigualdades responsáveis pela instauração de um modelo excludente de urbanismo, para concluir que as poucas áreas que concentram as qualidades de uma cidade bem desenhada e equipada são destinadas para os segmentos de maior renda. Para os mais pobres, em nosso país, as maiorias, restam a ocupação das franjas, das áreas longínquas ou pouco aptas para urbanizar, como as encostas dos morros, as beiras de córrego, os mangues. Desta forma, uma poderosa máquina de exclusão territorial e posta em operação, monstro que transforma urbanismo em produto imobiliário, negando a maior parte dos cidadãos o direito a um grau básico de urbanidade. (ROLNIK, 2006, p. 3).

É imprescindível que a regularização fundiária compreenda seus aspectos e que não apenas construa moradias e mantenha as famílias sem condições de urbanidade, mas que cumpra suas razões legais, jurídicas e geográficas.

As áreas de regularização que ocorrem em lotes urbanos privados eram pautadas na Lei 6766/79, tendo três formas de serem feitas: a) pelo próprio proprietário quando notificado, b) pelo possuidor que tenha documento comprobatório de uso da sua presença no local e c) pelo município. Entretanto, havia uma burocratização na documentação para que este processo fosse de fato, auferido. Desta forma, a Lei nº 6766/79 foi alterada para a Lei nº 9.785/99 com o intuito de modificar a documentação necessária para a regularização fundiária e sua

metodologia. Com esta atualização buscou-se definir a infraestrutura básica a ser construída nessas áreas, atrelar esse processo aos planos diretores, exigir certidão de matrícula atualizada no registro de imóveis e reduzir exigências de titulação de posse em caso de desapropriação judicial para moradias de classe de baixa renda (BRASIL, 1999).

A partir da década de 1980, e especialmente com a Constituição Federal de 1988, foi colocada como competência do Estado a garantia do desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar dos seus habitantes. Com isso, regulamentaram-se os art. 182 e 183 da Constituição, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 1988), intensificando a discussão acerca da regularização fundiária urbana.

Com a aprovação da Lei 10.257/2001, que é o Estatuto da Cidade, e a Medida Provisória 2220/2000 começou-se a discussão a respeito da gestão e regularização fundiária, do uso e ocupação do solo dos municípios pautados na legislação, com a instauração das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. A discussão fez com que, ocorresse um avanço, em termos ambientais e jurídicos, acerca das ocupações áreas irregulares através dos instrumentos urbanísticos previstos do Estatuto da Cidade, como o Usucapião especial de imóvel urbano ou de forma coletiva (BRASIL, 2001).

No âmbito da regularização fundiária, suas aplicações foram inseridas como obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios, o que possibilitou que diversos instrumentos fossem aplicados na gestão do uso e ocupação do solo urbano, principalmente a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, a concessão de usos especiais para fins de moradia e os usucapião urbano e coletivo. Apesar de não serem aplicações exclusivas na problemática da regularização fundiária urbana, foram formas de começar a construir uma política habitacional de interesse social respaldada em legislações.

Em se tratando de ocupação irregular em lotes pertencentes ao Estado, o proprietário pode aplicar instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade

para garantir o direito de posse a esses moradores, seja através da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia ou a Concessão do Direito Real de Uso. A aplicação destes instrumentos não coloca as propriedades no mercado legal imobiliário, sendo necessário esclarecer que propriedade é o direito de usar e dispor do lote, ter poder sobre ela, de quem quer que a possua ou detenha, enquanto que a posse atribui ao titular alguns poderes próprios do proprietário, sem que possa ser considerado dono (FONSECA; JARDIM, 2005).

O direito à moradia é garantidor de diversos outros direitos e a regularização fundiária surge como um instrumento de efetivação desses direitos, além disso, a moradia influencia no cotidiano dos indivíduos, indo muito além de somente garantir a propriedade aos moradores, porque

O denominador comum de todas essas situações é a moradia precária. A população que vive nas ocupações irregulares registra a carência de infraestrutura, isto é, carecem de abastecimento de água, eletricidade, esgotamento sanitário e coleta de lixo. A precariedade das moradias compromete a dignidade das pessoas, elas não conseguem usufruir do seu direito à cidade (GODOY, 2017, p. 456).

Assim sendo, ultrapassa os limites de um Poder Público Executivo e envolve um trabalho interdisciplinar, com a junção dos demais Poderes Legislativo e Judiciário do Estado, dado que lida com o princípio da dignidade humana.

No que tange especificamente à regularização fundiária urbana, somente a partir de 2009 foram instaurados novos instrumentos urbanísticos voltados à regularização fundiária de interesse social e de interesse específico. A Lei nº 11.952/2009 prevê meios jurídicos para viabilizar ações e políticas públicas voltadas realmente a população de baixa renda residentes em áreas de ocupações irregulares (BRASIL. 2009).

Além disso, a Lei nº 11.952/2009 também dispôs no seu Capítulo III, da regularização fundiária de ocupações em terras da União, onde os terrenos seriam doados aos municípios para serem responsáveis de todo processo da regularização

fundiária urbana e conceder o direito real de uso aos habitantes (BRASIL, 2009).

Por fim, surge a Lei nº 13.465/2017 com modificações frente as últimas leis que tratavam da regularização fundiária e permanece sendo a legislação vigente.

2.2.1 A Lei Nº 13.465/2017 e sua aplicação na garantia do direito a cidade

A normativa mais recente em termos de regularização fundiária urbana é a Lei Nº 13.465/2017, estando presente nos atuais planos diretores dos municípios e sendo base da gestão, uso e ocupação do solo em núcleos urbanos informais das cidades que possuem planos diretores.

No dia 12 de maio de 2017 o então presidente do Brasil, Michel Temer, sancionou a Lei nº 13.465/2017. Originada da Medida Provisória nº 759 de 22 de Dezembro de 2016, teve como intuito flexibilizar e dispor instrumentos jurídicos e normativos para a regularização fundiária em terras da União, determinando em seu art. 1º:

Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2017).

Para os fins da Lei, consideram-se núcleos urbanos informais como aqueles clandestinos, irregulares ou que foram incapazes de conferir titulação aos seus ocupantes. Também consideram-se os núcleos urbanos informais consolidados, como sendo aqueles de difícil reversão devido ao tempo de ocupação e infraestrutura presente. No entanto, ambos tipos precisam ser avaliados e considerados como tais pelos municípios para poderem fazer parte de um processo de regularização fundiária (BRASIL, 2017).

Dentre os objetivos da Lei nº 13.465/2017 estão:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (BRASIL, 2017).

Um dos pontos importantes que foram revogados na atual legislação foi o art. 48 da Lei nº 11.952/2009, denominado como Programa Papel Passado, onde colocava-se a regularização fundiária urbana como responsável não só para garantir os direitos de titulação, mas também de garantir a instituição de equipamentos urbanos públicos.

A Lei estabelece duas formas de REURB, a Regularização Fundiária para Fins Específicos e a Regularização Fundiária de Interesse Social. É sobre esta última forma estabelecida pela lei que trata-se a presente pesquisa, por ser voltada à população de baixa renda ocupante de núcleos urbanos informais. Dentro da Reurb-S serão dispensados de custas e emolumentos:

- I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

- II - o registro da legitimação fundiária;
- III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
- VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
- VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
- VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo (BRASIL, 2017).

Todos os títulos acima citados independem de pagamento de tributos ou penalidades tributárias. É proibido ao município ou órgão realizar o processo da regularização fundiária e não legitimar a posse devido ao não pagamento dos mesmos (BRASIL, 2017).

Institutos jurídicos podem ser empregados dentro da regularização fundiária. Dentre tais institutos, pode-se citar: a legitimação fundiária e de posse, a desapropriação em favor dos possuidores, a arrecadação de bem vago, o consórcio imobiliário, a desapropriação por interesse social, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a intervenção do poder público no loteamento irregular, a concessão de usos especiais para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, a doação, a compra e a venda (BRASIL, 2017). Mediante a legitimação de posse, o órgão público responsável deve conferir o direito real de propriedade ao beneficiário após cinco anos da sua legitimação.

Um importante avanço na Lei nº 13.465/17 em relação à lei anterior que tratava da regularização fundiária, foi o fato da demarcação urbanística não ser mais apenas um procedimento administrativo de demarcação de áreas de domínio público e privado, passando a adotar outras funções necessárias para a efetivação deste processo.

A demarcação urbanística passou a ser definida como um procedimento importantíssimo, pois, é este processo que delimita-se uma área ocupada para fins

habitacionais, estabelecendo-se os limites, a área, localização e confrontantes, buscando identificar seus ocupantes e o tempo em que estão no local. A partir de então, torna-se necessário comunicar ao proprietário e, caso não ocorra impugnação, a demarcação urbanística deve ser realizada pelo registro de imóveis municipal e fornecidas as matrículas dos lotes. Durante o processo de regularização podem surgir novos lotes que necessitam de novas matrículas, cabendo ao município requerer ao registro de imóveis essa inscrição (BRASIL, 2017).

Dentro da Reurb-S em núcleos urbanos consolidados deve ser garantida a legitimação fundiária a todos beneficiários que:

- I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural;
- II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
- III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (BRASIL, 2017).

A legitimação fundiária reconhece a aquisição originária do direito real de propriedade desde que ocupada anterior a 22 de Dezembro de 2016. Deste modo, o ocupante não pagará nenhum tributo originário de sua matrícula anterior em caso de propriedade privada e no caso de propriedade pública, caberá ao poder público encaminhar a Certidão de Regularização Fundiária - CRF para registro imediato e aquisição da titulação.

Dentre os procedimentos administrativos da regularização fundiária urbana, deve obedecer às seguintes etapas:

- I - requerimento dos legitimados;
- II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido o prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV - saneamento do processo administrativo;
- V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - Expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada (BRASIL, 2017).

A execução das fases da regularização fundiária urbana independe de leis municipais. Além disto, o município fica obrigado a classificar os núcleos urbanos informais presentes em seu perímetro segundo as modalidades de regularização fundiária urbana, fazer o projeto de regularização da área específica e emitir a Certidão de Regularização Fundiária – CRF.

É obrigatório conter no projeto de regularização fundiária:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo (BRASIL, 2017).

Além das etapas básicas da sua elaboração, o projeto de regularização fundiária precisa conter as áreas ocupadas e as vias existentes, as unidades

habitacionais que são aptas a regularização, as áreas destinadas a espaços públicos, toda infraestrutura básica de mobilidade urbana e equipamentos públicos (BRASIL, 2017).

No que tange à infraestrutura básica de uma regularização fundiária urbana, são colocados como essenciais os sistemas de abastecimento de água potável, tratamento de esgoto sanitário, energia elétrica e demais equipamentos que, através do estudo da área, o município deve implementar de acordo com as necessidades específicas do local, podendo ocorrer antes, durante ou depois da regularização, mas que deve estar estabelecida no planejamento da regularização fundiária urbana.

Ao aprovar o projeto de regularização o município deve conferir a Certidão de Regularização Fundiária – CRF, que deve conter:

- I - o nome do núcleo urbano regularizado;
- II - a localização;
- III - a modalidade da regularização;
- IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;
- V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;
- VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação (BRASIL, 2017).

Os núcleos urbanos informais constituídos serão regularizados como conjuntos habitacionais, podendo conter em seu parcelamento do solo unidades isoladas já edificadas, condomínios com edificações horizontais ou verticais, sendo a certidão negativa de tributos dispensada em qualquer dessas circunstâncias. A lei também destaca que, caso ocorram obrigações pendentes, as unidades habitacionais serão atribuídas ao órgão responsável (BRASIL, 2017).

A lei não destaca o que se enquadra em “obrigações pendentes” e permite uma arbitrariedade na consolidação da regularização fundiária urbana. Também fica

a cargo da União criar e regulamentar fundos para compensar os fundos referentes aos atos registrais de Reurb-S.

Por se tratar de áreas já consideradas irregulares

A consequência inevitável da posição extralegal é a ideia de que os assentamentos irregulares são provisórios e que um dia irão desaparecer de onde estão. A posição de provisoriedade funciona como justificativa para o não-investimento público, o que acaba reforçando a precariedade urbanística e, sobretudo, acentuando as diferenças em relação ao setor da cidade onde houve investimento (ROLNIK, 1997, p. 183).

Notoriamente é um avanço no país ter uma Lei que trata especificamente da Regularização Fundiária Urbana, entretanto, é preciso que se tenha ciência das mudanças que ocorreram com a presente lei e que através dela se abriu um leque de possibilidades para que terras públicas, inclusive grandes áreas florestais e de reservatórios de água, pudessem ser privatizadas.

Ao mesmo tempo em que a Lei permite a regularização das áreas públicas para pessoas de baixa renda que vivem nos núcleos urbanos informais, ela pode ser compreendida como uma lei da “grilagem”, à medida em que concede anistia a terras de “grilagem” de até 2.500 hectares ocupadas até 2011. A Lei inclusive sofreu diversos pedidos de inconstitucionalidade por revogar normas importantes como a Lei 11.952/2009 referente a Amazonia Legal e a Lei 13.001/2014 que se tratava da reforma agrária.

Fica enfatizado na presente lei que o arcabouço normativo e jurídico só deve ser cumprido em núcleos urbanos informais instaurados antes de 22 de Dezembro de 2016, fazendo com que novos núcleos informais surgidos após aplicação da lei tenham legitimação fundiária.

Além disso, a lei cumpre seu papel de desburocratização dos procedimentos, como diminuir a responsabilidade dos cartórios ao aumentar a participação do poder público, especialmente dos municípios, que são os maiores responsáveis pelas etapas do processo de regularização fundiária, fator este que

merece atenção visto que o poder público municipal pode ser influenciado pelos agentes produtores do espaço urbano que detém de maior poder aquisitivo.

Por fim, cabe ressaltar que a Lei 13.465/2017 foi regulamentada sem nenhum diálogo com as demais normativas urbanísticas, inclusive se quer mencionado os planos diretores que são instrumentos básicos e nem seguiu as diretrizes da política urbana. Além disso, sua regulamentação é voltada às questões de titulação, política de mercado e comercialização, não enfatiza a justiça social, o direito a cidade e a moradia.

3. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO, AGENTES SOCIAIS E CIDADES INFORMAIS

O acelerado processo de urbanização no país levou as cidades a abarcarem uma diversidade de classes sociais que se relacionam, se contradizem, lutam e produzem o espaço urbano. Sendo assim, as relações sociais firmadas na sociedade capitalista tendem a beneficiar o valor de troca da terra urbana e toda atividade que possa gerar lucro, levando os sujeitos que não detêm poder aquisitivo a fazerem parte do mercado imobiliário, ainda que não consigam terras de qualidade para dar seu valor de uso.

Na sociedade capitalista a necessidade econômica se sobrepõe à necessidade humana. Há uma intenção do homem rico em necessidades de luxo ou indispensáveis e foram criadas historicamente, e por outro lado, não há espaço para a classe pobre suprir suas necessidades básicas, como é o caso da moradia, posto que a classe dominante não coloca as questões habitacionais como uma necessidade básica de sobrevivência humana. Deste modo, a questão das moradias fica à mercê de quem detém poder nas cidades, visto que as classes dominantes atuam junto com o Estado na produção do espaço urbano.

Os agentes produtores do espaço urbano moldam a cidade de acordo com suas necessidades, especialmente daquele que detém alto poder aquisitivo, fazendo com que a população de baixa renda acabe ocupando áreas irregulares do ponto de vista das leis urbanísticas, ou seja, terras com pouca ou nenhuma infraestrutura básica e equipamentos urbanos. Assim, por não conseguirem fazer parte do mercado imobiliário, esta população acaba até ficando em situação de rua, o que é mais evidente e comum nas metrópoles.

3.1 REFLEXÕES SOBRE A RENDA DA TERRA NA CIDADE

A relação sociedade e natureza é histórica, pois a natureza não é exterior à sociedade. Essa relação é um produto histórico, onde o trabalho é a força dessa interação, ou seja, a natureza é dialética em função da interação do homem com ela (MARX, 2017).

No contexto do modo de produção capitalista foi rompida paulatinamente a unicidade orgânica entre o ser humano e a natureza, na qual, no princípio da humanidade, o ritmo de vida e de trabalho do ser humano se dava de acordo com o ritmo da natureza, fazendo com que esta deixasse de ser um meio de subsistência e passasse a ser meio de produção a que o capital se beneficiaria (CASSETI, 1991).

A incorporação da natureza e do ser humano ao processo produtivo é a base de produção e reprodução do capital, transformando a força do trabalho em mercadoria e fazendo com que o ritmo do capital comande a sociedade atual, buscando sempre a elevada taxa de exploração do trabalho e da natureza (MOREIRA, 1985). Essa contradição entre o homem e a natureza gera uma perda de identidade entre ambas.

Torna-se uma relação em que tanto o ser humano quanto a natureza se tornam produtos, onde se vive escravo do mercado e do tempo, pois, “[...] a acumulação é o motor cuja potência aumenta no modo de produção capitalista” (HARVEY, 2005, p. 40).

Tal processo de industrialização, após etapas diferentes de incorporação de processos inovativos (produto, matéria prima, relações de trabalho, gestão, localização industrial, dentre outros), resultou em mudanças no campo e nas cidades.

A urbanização extensiva do mundo e, neste caso, do Brasil, gerou um grande desenvolvimento das cidades, tornando-as lócus da regulação do que se faz

no campo, abrigando além dos agricultores que passam a viver na cidade, a população pobre que busca uma nova forma de condições de trabalho para se enquadrar.

A monopolização e valorização das terras intraurbanas fez com que apenas quem detém de poder aquisitivo conseguisse ocupar os melhores lugares das cidades (áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos) e a população que ficou à mercê deste mercado somente tem conseguido ocupar áreas periféricas, acompanhadas de diversos problemas infra estruturais e ambientais, somado ao fato de ser motor de expansão das cidades para as periferias e valorizarem os vazios urbanos.

Compreender a renda da terra é entender o quanto é natural ao capitalismo subordinar todo segmento produtivo conforme seu interesse, no caso a extração da mais-valia do processo produtivo do trabalho não pago. Se trata da desigualdade das relações sociais existentes na sociedade capitalista, do monopólio da propriedade privada e da sua apropriação advindo do processo de distribuição de mais valia social gerada pelo capitalismo.

A renda é uma parte do excedente social, mais especificamente da maisvalia, extraída dos assalariados pelos capitalistas. Trata-se de um mecanismo de desvio de uma parte da mais-valia social, que em lugar de alimentar o fundo de lucros que se reparte entre os capitalistas, vai parar nas mãos de uma classe social que é estranha a estes últimos, os proprietários de terra. (JARAMILLO, 2010, p.4).

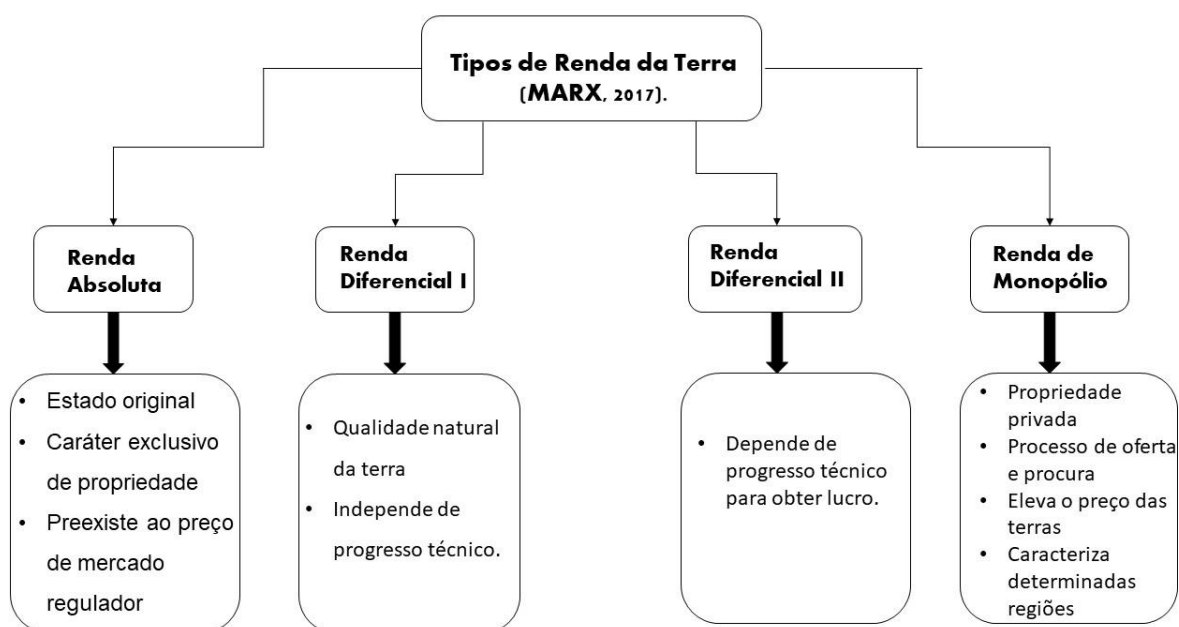
Marx (2017), ao tratar da renda da terra rural, assevera que a mesma não é advinda apenas das suas condições naturais, mas é o excedente do trabalho que causam essa renda e é apropriado pelos proprietários fundiários, devido ao monopólio que tem sobre as propriedades fundiárias. Para o referido autor há quatro tipos de renda (figura 2).

A renda Absoluta, que é o estado verdadeiro da terra, seu estado original, é o caráter exclusivo da propriedade da terra, ela preexiste ao preço regulador de

mercado.

A propriedade territorial pressupõe o monopólio de certas pessoas sobre determinadas porções do planeta, das quais podem dispor como esferas exclusivas de seu arbítrio privado, com exclusão de todos os demais. Suposto o anterior, trata-se de desenvolver o valor econômico, ou seja, a valorização desse monopólio sobre a base da produção capitalista. Nada se resolve com o poder jurídico dessas pessoas de fazer uso e abuso de porções do planeta. O uso dessas porções depende inteiramente de condições econômicas, independentes da vontade daquelas pessoas. (TOPALOV, 1984, p.80).

Figura 2. Tipos de renda da terra



Fonte: Marx, 2017. **Org.** Caroline Berger, 2022.

Marx (2017) dividiu a Renda Diferencial em duas, estabelecendo que seja também mais-valia vindo do lucro excedente apropriado pelo proprietário fundiário.

O conceito de renda diferencial se resume, pois, no seguinte: os custos de produção (e, portanto os preços de produção) de uma mercadoria são diferentes segundo o lugar onde seja produzida, enquanto que seu preço regulador de mercado (ou preço de produção social) é único; conseqüentemente, os capitais que se valorizam em localizações favoráveis obtêm sobrelucros suscetíveis de se converterem em rendas diferenciais. (TOPALOV, 1984, p.121).

A Renda Diferencial I pode ser caracterizada pela qualidade material das terras, pela fertilidade e localização, que diminuem os custos, aumentam a produtividade e os lucros, e independe do progresso técnico realizado nela, ou seja, se caracteriza quando resultados desiguais acontecem em porções de terra com características semelhantes.

Neste caso, o preço de mercado é determinado pela qualidade da terra, ou seja, a produção agrícola frente a fertilidade do solo. Sendo assim, quando terras de boa qualidade ficam escassas, as terras de pouca qualidade acabam sendo utilizadas, rendendo algum percentual de lucro para cobrir os gastos de produção, estabelecendo um preço mínimo de mercado (MARX, 2017).

A Renda Diferencial II se caracteriza pelos investimentos capitalistas feitos nas terras como forma de obter lucro sobre ela a partir do progresso técnico inserido. Neste caso, há a inserção do desenvolvimento tecnológico e científico das forças produtivas, e, dessa forma, o valor é agregado à terra conforme as melhorias realizadas visando o mercado.

A última forma de renda fundiária estabelecida por Marx (2017) foi a Renda de Monopólio, que advém da existência da propriedade privada e deriva do processo de oferta e procura produzido pelos agentes de mercado, ou seja, o seu sobrelucro é oriundo da diferença entre o preço de produção e o preço de mercado. Ela se refere “não reprodutibilidade da mercadoria e é determinada pela quantidade oferecida no mercado e pelo poder de compra da demanda” (TOPALOV, 1979, p.67).

Compreende-se que a renda da terra apresenta um conjunto de características em função de sua existência e é o pagamento pelo seu direito de uso imposto ao capital, derivando da mais valia social distribuída em suas diferentes formas.

Todos os tipos de renda são formas transformadas da mais-valia extorquida dos trabalhadores. A renda diferencial e a renda absoluta são

constituídas pela mais-valia produzida pelo setor. A primeira, pela transferência de unidades de produção, onde a produtividade do trabalho é a mais fraca, para aquelas onde ela é mais forte. A segunda, pela retenção, em cada unidade de produção da fração de mais-valia que normalmente deveria ser transferida para o capital de outros setores. A renda monopolista, ao contrário é constituída de mais-valia produzida nos outros setores e transferida por intermédio do lucro (TOPALOV, 1979 a, p.67).

Apesar de Marx ter discutido estes conceitos levando em consideração a renda fundiária agrícola e o problema fundiário, ao discutir-se a produção do espaço urbano é importante que se atente que a renda fundiária urbana tem fundamentos semelhantes à agrícola por se tratar de uma cidade capitalista, entretanto, é preciso compreendê-la a partir dos elementos do mercado e dos agentes envolvidos neste processo.

A crise urbana da década de 1970 e o exacerbado preço do solo urbano foi um dos maiores problemas das cidades na sociedade capitalista, primordialmente comandado pela especulação dos proprietários imobiliários, tornando-se necessário compreender o mercado do solo urbano e a renda dessa terra (TOPALOV, 1984).

Pode-se compreender que algumas terras em áreas remotas assumem preços elevados devido ao seu *status*, especialmente auferidos pelas frações de classe que moram nestes locais, como condomínios luxuosos, que acabam se tornando fragmentações fortificadas. Hápor outro lado, uma parte da cidade que acaba sendo produzida com ocupações ilegais sem a presença de serviços básicos (HARVEY, 2009).

Nesse sentido, Carlos (1994), destaca que a cidade assume papel de bem a ser consumido respaldado nas leis do capital, e com isso, possui um valor de troca, tornando-se reprodutor do capital.

Faz-se necessário repensar o uso do solo vinculado à teoria do valor, na medida em que se paga um tributo para fazer uso de uma determinada parcela do espaço; seja como mercadoria, local de produção, prestação de serviços, ponto de venda, etc. No caso do espaço urbano ele é um produto

que possui valor de uso e de troca específicos: como produto do processo ele é mercadoria, como condição para produção, é capital (CARLOS, 1994, p. 85).

Em outras palavras, para Carlos (1994), o solo urbano no modo de produção capitalista assume função de mercadoria, pois, nas mãos dos proprietários fundiários o mesmo não possibilitará que grande parcela da população tenha condições de adquiri-las nas melhores qualidades, por isso, é uma forma do capital extrair lucro.

A propriedade de uma porção do solo urbano garante aos seus proprietários direitos exclusivos gerando cobranças perante os indivíduos que venham a utilizá-lo, seja de forma parcial e periódica como os aluguéis ou de forma integral e definitiva na modalidade de compra. Essas atividades acontecem desde a base histórica da sociedade burguesa, para qual deter maiores quantidades de terra é indicativo de poder e status.

Por ser monopolizado por agentes fundiários, todo indivíduo que precisar de uma porção do solo urbano precisará pagar pelo seu uso, independente do tamanho do terreno, qualidade ou localização. Toda porção de terra terá um preço a ser pago, as de melhor qualidade obterão maiores lucros e as de pior qualidade terão lucro menor, porque a terra no desenrolar histórico do modo de produção capitalista foi tornada mercadoria e as classes de maior poder aquisitivo passaram a monopolizá-la.

Atualmente pode-se perceber que o que diferencia os terrenos em termos de preços é o capital investido nele, no qual a fertilidade e os limites naturais são superados pelos avanços das relações capitalistas e dos meios de produção. É notório que com investimento de capital, aspectos como a drenagem, o declive, as fases das construções, são cada vez mais artificiais e dotados de mecanismos de produção que geram lucros.

No caso da localização, a mesma depende mais dos serviços e infraestruturas disponíveis e qual classe social habitará determinado lugar do que

propriamente suas condições naturais. Os limites de expansão das cidades em função da ação de agentes produtores do espaço urbano, passam por um novo “redesenvolvimento” desigual, no qual os investimentos são feitos em áreas já existentes e antigas que não apresentavam elevado valor imobiliário passam a ser revalorizadas.

Sendo assim, o modo de produção capitalista coloca a terra na forma de propriedade, que comporta tanto valor de uso quanto valor de troca e tem a localização como componente fundamental dessa terra-mercadoria, e é através dela que surge a formação dos preços da terra urbana (VILLAÇA, 2001).

[...] os mais diversos agentes econômicos que atuam na cidade, a terra urbana tem o papel de permitir o acesso aos efeitos úteis de aglomeração onde cada terreno particular permite maior ou menor valorização pelo acesso que sua localização propicia aos efeitos úteis de aglomeração (VILLAÇA, 2001, p. 74).

Desta forma, a utilidade da terra é a sua localização e quando o proprietário detém seu monopólio a mesma passa a ter o valor de troca para ele, ou seja, qualquer pessoa que utilizar deste ponto deverá pagar pelo seu preço. As terras em suas determinadas localizações acabam prisioneiras do valor de troca, porém, a terra por si só não eleva o seu preço, o que faz seu preço elevar é o interesse dos agentes que a detém, potencializando – ou não, o peso da localização na composição dos preços da terra urbana (VILLAÇA, 2001).

Neste caso, a ação de proprietários fundiários, construtores imobiliários e do Estado faz girar a renda. A princípio temos a especulação como a categoria de tempo desse modo de renda, visto que, é no movimento e na espera da valorização que a propriedade adquire lucro e além disso, ela possui uma renda de juros, vinda especialmente dos empréstimos que são realizados pelos proprietários imobiliários antes mesmo de se ter a casa, ou seja, a renda fundiária urbana é entendida como um juros do capital investido (HARVEY, 1980).

Os proprietários imobiliários antecipam os ganhos de longo prazo com os

empréstimos, um capital fictício, amparado na expectativa de lucros futuros, e esta expectativa se dá especialmente se o Estado desenvolver a infraestrutura básica e equipamentos urbanos na vizinhança desses terrenos, agregando ainda mais valor.

Por esta razão, a produção e a manutenção dos ambientes construídos, frequentemente se cristaliza em um sistema altamente especializado que enlaça agentes econômicos que realizam cada papel separadamente ou em combinação limitadas. Como funciona esse sistema não pode ser entendido sem invocar os elementos da distribuição, tais como renda, juros e impostos. A renda é a base do preço da terra e opera alocando capital e trabalho na terra, orienta a localização da produção, troca e consumo futuros, fixa a divisão geográfica do trabalho e a organização espacial da reprodução social. Isto se aplica unicamente na medida em que a terra se converte em uma forma pura de capital fictício. Os títulos de propriedade da terra devem ser trocados livremente como um bem financeiro puro. A renda é então assimilada a uma forma de juros que se identifica especialmente com os atributos da localização. O capital-dinheiro, por sua parte, também pode se converter em um valor de uso material e funcionar como tal em troca de um pagamento por juros. Portanto, o capital a juros pode circular diretamente através do ambiente construído, os rendimentos que são gerados assim podem ser capitalizados e os títulos de propriedade podem ser trocados. O Estado pode também facilitar a circulação de capital no ambiente construído emitindo bônus contra receitas fiscais futuras. Estes últimos podem ser capitalizados e convertidos em formas de capital fictício (HARVEY, 2013. p. 447-448).

Neste sentido, o autor (HARVEY, 2013) salienta que a renda está inserida na circulação do capital, onde a financeirização tirou dos proprietários fundiários seu papel autônomo e independente, fazendo com que diferentes agentes econômicos façam parte dessa configuração complexa do sistema monetário.

Compreender a renda da terra urbana é vê-la como condição de consumo, produção e circulação, ou seja, na sua complexidade de relações ela é fenômeno fundamental para valorização do capital no atual modo de produção capitalista.

Neste sentido, a especialização de bairros com *status* produzida pelo mercado imobiliário em uma sociedade pautada em leis do capital, faz com que a segregação socioespacial em grande parte das cidades brasileiras seja cada vez

mais evidente.

Centrais ou periféricas, as zonas residenciais das camadas superiores claramente oferecem equipamentos urbanos e serviços quantitativa e qualitativamente privilegiados. Essas diferenças são, em particular, o resultado dos processos de produção material: predomínio massivo das formas mais capitalistas de produção de habitação, privilégios em longo prazo em matéria de infraestruturas e equipamentos públicos de consumo, concentração 'espontânea' dos serviços mercantis requeridos por uma clientela amplamente solvente. Esses processos tendem, por intermédio dos preços, a produzir a segregação espacial exigida pela legibilidade simbólica dos espaços. Além do mais, a concentração espacial das camadas superiores leva a cabo uma transformação qualitativa do conteúdo dos equipamentos públicos, sob o duplo efeito do pertencimento social de seus usuários e das políticas públicas que reforçam suas consequências. (TOPALOV, 1984, p.199).

Evidente que as políticas urbanas do capitalismo, apesar de inseridas em um processo contraditório entre o processo de acumulação de capital e as necessidades humanas, subordina o crescimento econômico e a valorização do capital, fazendo o Estado refletir a estruturação das classes sociais (LOJKINE, 1997). O autor destaca que

Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital. Contradição reforçada no estágio monopolista pelo fracionamento da classe capitalista e refletida no nível estatal pela constituição do que chamamos uma política "monopolista", ou seja, a instauração de instrumentos jurídicos, ideológicos e financeiros a serviço da fração monopolista do capital. Agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações de classes, o Estado monopolista vai, portanto, refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos. Longe de unificar o aparelho de Estado, a subordinação de sua política à fração monopolista do capital vai, pelo contrário, agravar as fissuras, as contradições entre segmentos estatais, suportes de funções sociais contraditórias. (LOJKINE, 1997, p. 193).

Sendo assim, o Estado garante que esses privilégios sejam mantidos e a exclusão social permaneça, visto que coloca para a produção do espaço urbano voltada a beneficiar a classe de alto poder aquisitivo, levando infraestrutura e equipamentos públicos com facilidade para essa camada da população e deixando a população de baixo poder aquisitivo a mercê de infraestrutura básica.

O Estado contribui para a criação das condições socializadas de formação dos espaços residenciais. Mas não pode se tratar de uma ação autônoma: articula-se necessariamente com a lógica dos agentes privados da produção de moradias. Os sistemas de produção desta mercadoria essencial para a formação das estruturas espaciais da cidade provocarão efeitos próprios quanto à distribuição espacial das classes e camadas sociais. (TOPALOV, 1984, p.213).

Para compreender a caracterização da renda da terra urbana e as relações formadas por e através dela, é preciso apreender a complexidade locais das classes sociais e das suas funções dentro do espaço urbano, nas quais o espaço econômico se sobressai ao espaço físico e social. Além disso, é necessário compreender a ação dos agentes produtores do espaço urbano na construção e permanência da segregação socioespacial nas cidades.

3.2 ESPAÇO URBANO E A AÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS

O espaço urbano é fruto da reprodução da vida social, contendo a dinâmica histórica e a multiplicidade de aspectos das relações sociais. Assim, sendo o espaço urbano uma construção social, o mesmo é produzido a partir dos “[...] agentes que materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, seja a rede urbana, seja o espaço intraurbano.” (CORRÊA, 2011, p.44).

Para Lefebvre (2004, p. 111) o espaço “[...] não é uma coisa entre as coisas, um produto qualquer entre os produtos [...]. Ele resulta de uma sequência de um conjunto de operações, e não pode se reduzir a um simples objeto”. Esse espaço, enquanto meio social, possui o poder de determinar suas especificidades,

posto que existem áreas características para cada coisa/pessoa dentro da cidade, há espaços para as relações sociais de produção, para determinado gênero e idade, para a divisão do trabalho e sua divisão, para grupos sociais específicos. Ou seja, ele é uma junção de funções sociais hierarquizadas (LEFEBVRE, 1972).

A produção do espaço, em suas linhas mais gerais, consiste na modificação de um território para que sobre o mesmo possa assentar-se e viver uma população, se a produção do espaço é capitalista, a produção se realiza para o mercado, e o território modificado, o espaço produzido, tem um valor de troca, é uma mercadoria. (CARLOS, 1994, p.13).

Segundo Lefebvre (1972) a existência do espaço se dá através de uma tríade: a prática espacial enquanto coesão e relações sociais presentes no espaço, as representações do espaço como relações de produção e conhecimento, e os espaços de representação sendo a complexidade dos símbolos da vida social.

O espaço é produzido em função do modo de produção da sociedade e por isso varia conforme o momento histórico em que é desenvolvido. A sociedade o produz e toma consciência dele (LEFEBVRE, 1972), seja através do processo econômico e produtivo, cultural, social e político.

A cidade, o espaço urbano e a realidade urbana não podem ser concebidas apenas como a soma dos locais de produção e consumo... O arranjo espacial de uma cidade, uma região, um país ou um continente aumenta as forças produtivas, do mesmo modo que o equipamento e as máquinas de uma fábrica ou de um negócio, mas em outro nível. Usa-se o espaço exatamente como se usa uma máquina (LEFEBVRE, 1979, p. 287).

Portanto, o espaço urbano é "[...] fruto do trabalho social despendido na produção de algo socialmente útil" (VILLAÇA, 1998, p. 72), tendo seu valor determinado pelos produtos que tem, sejam edifícios, casas, ruas, infraestruturas, seja pela sua localização geográfica.

O espaço urbano é reflexo e condição da desigualdade social presente em nossa sociedade, as vantagens e desvantagens são distribuídas de formas

desiguais nas diferentes localizações, existindo e coexistindo, espaço dos ricos e espaço dos pobres (VILLAÇA, 2001).

A reprodução do capital passa pelos processos de urbanização em inúmeras formas. Mas a urbanização do capital pressupõe a capacidade do poder da classe capitalista em dominar o processo urbano. Isto implica a dominação da classe capitalista não só sobre aparatos estatais, mas também sobre populações inteiras - seu estilo de vida, bem como sua força de trabalho, o seu valor cultural e política, bem como suas concepções mentais do mundo. (HARVEY, 2012, p. 65).

A segregação espacial se torna também uma segregação social, pois é o espaço social que condiciona a sociedade ao determinar a localização de cada classe social no espaço, promovendo a valorização diferenciada do espaço e quem vai ocupar determinada porção da cidade (VILLAÇA, 2001). Esse comportamento faz com que as pessoas que não têm capital para habitar as melhores áreas acabem indo para locais que não são legais ou áreas em que convivem com más qualidades, seja no quesito da moradia, infraestrutura, mobilidade urbana, entre outros aspectos essenciais no dia a dia da vida urbana.

As características da habitação diversificam no espaço e no tempo ocasionando uma segregação espacial no seio da cidade, e não apenas nas estruturas das casas e terrenos. Esta diversidade deve-se a uma produção diferenciada da cidade e refere-se à capacidade de pagar dos possíveis compradores, tanto pela casa/terreno, quanto pelos equipamentos e serviços coletivos (RODRIGUES, 1997, p. 23).

A urbanização brasileira é advinda de um processo de industrialização onde a modernização conservadora exclui e segrega grande parte da população. A população de baixa renda acaba ocupando áreas da cidade que não têm infraestrutura e serviços públicos básicos, constituindo reflexo da desigualdade social, cultural e econômica, posto que tais áreas não apresentam nem condições de habitabilidade e o que se vê é a vulnerabilidade e a negação de direitos.

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessante mente, para melhor ou para pior em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação e até o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar onde vivem. As oportunidades não são as mesmas. Por isso a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. (SANTOS, 1987 p.81).

Sabendo-se que é na cidade onde ocorre a interação dos diversos agentes sociais e que são eles quem produzem o espaço, e que o espaço urbano é produto e consumo desses agentes, a exclusão territorial, relativamente, é uma estratégia de classe que usa da urbanização para segmentar as oposições, sendo uma parte delineada no desenvolvimento da sociedade capitalista.

Em geral, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas – muito mais baratas porque em geral não têm qualquer infraestrutura – e construir aos poucos suas casas. Ou ocupar áreas ambientalmente frágeis, que teoricamente só poderiam ser urbanizadas sob bases muito mais rigorosas, exatamente o inverso do que acaba acontecendo. Esse comportamento não é exclusivo dos agentes atomizados do mercado informal: a política urbana e habitacional tem reforçado a tendência de expulsão dos pobres das áreas mais bem localizadas. Procurando os terrenos mais baratos e periféricos para a construção de grandes e desoladores conjuntos habitacionais. (ROLNIK; CYMBALISTA, 2000, p.3).

Produzido pelas intervenções dos diferentes agentes, o espaço urbano materializa as práticas sociais no ambiente construído. Entre os agentes pode-se elencar como os principais: promotores imobiliários, proprietários dos meios de produção, Estado, proprietários fundiários e os grupos sociais excluídos (CORRÊA, 2011), vale ressaltar que

– em primeiro lugar, a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes.

- a ação desses agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é o da reprodução das relações de produção, implicando a continuidade do processo de acumulação e a tentativa de minimizar os conflitos sociais.
- no estágio atual do capitalismo, os grandes capitais industriais, financeiro e imobiliário podem estar integrados indireta e diretamente, neste caso em grandes corporações que, além de outras atividades, compram, especulam, financiam, administram e produzem espaço urbano.
- é importante notar que as estratégias que estes agentes adotam variam no tempo e no espaço, e esta variabilidade decorre tanto de causas externas aos agentes, como de causas internas, vinculadas as contradições inerentes ao tipo de capital de cada agente face ao movimento geral de acumulação capitalista e dos conflitos de classe. (CORRÊA, 1989, p. 12-13).

A prática social é o reflexo do espaço urbano produzido, onde os sujeitos e suas ações produzem o espaço urbano, sejam eles

[...] o Estado, como aquele da dominação política; o capital, com suas estratégias objetivando sua reprodução continuada (e aqui nos referimos às frações do capital, o industrial, o comercial e o financeiro e suas articulações com os demais setores da economia, como o mercado imobiliário); os sujeitos sociais que, em suas necessidades e seus desejos vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição, meio e produto de sua ação. (CARLOS; SOUZA; SPOSITO, 2011, p.64).

Em termos de moradia, pode-se destacar alguns agentes produtores do espaço urbano, tais como: moradores das habitações, corretores de imóveis, os proprietários das habitações, incorporadores e construtores, instituições financeiras e governamentais (HARVEY, 2005). Importante destacar que as moradias possuem valores diferentes para os agentes, visto que cada um tem seus interesses.

Entre os agentes, aqueles que possuem maior poder aquisitivo e, por consequência, maior poder frente as ações da cidade e da produção do espaço urbano, não atuam isoladamente, eles atuam em redes, desenvolvem ações e estratégias de formas articuladas para manter e até aumentar suas vantagens. Neste quesito, o Estado aparece como agente central e articulador com

todos os outros agentes.

Um tipo particular de Estado – o burguês – corresponde a um tipo particular de relações de produção – capitalistas –, na medida em que só uma estrutura jurídico-política específica torna possível a relação de produção capitalista. Essa é a verdadeira relação entre o Estado burguês e as relações de produção capitalistas: só o Estado burguês torna possível a reprodução das relações de produção capitalistas (SAES, 1998, p.22).

Dentro dessa prática social o Estado atua de diversas formas, agindo tanto como promotor imobiliário, empresário, regular do uso e ocupação do solo até como mediador na construção de moradias. Somente não administra os conflitos de classe – dando vantagem ao capital – mas também é o agente produtor e transformador do espaço urbano.

[...] Enquanto 'relação de formas sociais', o Estado capitalista deve ser visto não como uma superestrutura isolada e auto suficiente, mas como uma instância de relação de forças sociais, onde atuam as contradições e os conflitos de uma sociedade de classes (POULANTZAS, 1985, p. 49).

O Estado enquanto promotor de políticas públicas habitacionais e órgão primordial na garantia do direito à moradia e à cidade, deveria abranger especialmente a população de baixa renda. Entretanto, o que se vê é uma ação conjunta com o mercado imobiliário, que age como agente da segregação espacial e da afirmação da cidade capitalista, reforça o espaço urbano como meio de acumulação através da posse da terra, que tem por base seu valor de troca e não seu valor de uso, ou seja, valor apenas o capital acumulativo e não a sua função social (CORREIA, 1989).

Dentro do espaço urbano as moradias, sejam elas para população de baixa renda ou para a população de alto poder aquisitivo, é um denominador comum entre todos os agentes, visto que, há formas de se obter lucros sejam quais for a categoria da habitação. No caso, os grupos sociais excluídos acabam ficando à mercê dessa política econômica dentro da cidade porque não tem capital para

disputar os outros agentes.

A moradia, além de sua escassez global, é um bem diferenciado, que apresenta toda uma gama de características, no que concerne a sua qualidade (equipamento, conforto, tipo de construção, durabilidade etc.), sua forma (individual, coletiva, objeto arquitetural, integração no conjunto de habitações e na região) e seu status institucional (sem título, alugada, casa própria, co-propriedade, etc.), que determinam os papéis, os níveis e as filiações simbólicas de seus ocupantes. (CASTELLS, 1983, p. 185).

Embora tenha uma linha histórica de leis, programas e ministérios voltados as habitações populares, é notório que em cada momento o Estado atuou de forma a compactuar com a classe de alto poder aquisitivo. Ainda no período ditatorial, as políticas eram voltadas a atender os proprietários das grandes indústrias, e, do mesmo modo, a redemocratização do país fez as políticas mudarem a atenção para os promotores imobiliários e proprietários fundiários. Já a população que necessita de moradia, por sua vez, foi se apropriando de espaços que, involuntariamente, era o que poderia ter para sobreviver.

O Estado brasileiro historicamente tem atuado na produção das habitações de interesse social para população de baixa renda. A construção de conjuntos habitacionais, voltados a população de baixa renda localizados nas periferias das cidades, acaba se tornando uma estratégia do Estado – junto com o capital imobiliário – para que as terras mais próximas ao centro se valorizem e ocorra a especulação urbana ou que novas centralidades ou especificidades urbanas voltadas a quem tem alto poder aquisitivo apareça no perímetro urbano.

A atuação do Estado não é neutra. Ele atua de acordo com o contexto econômico, político e social vigente, fazendo com que esteja permeado de intencionalidade e interesses privados especialmente das classes dominantes (LEFEBVRE, 2002).

Este posicionamento coloca-se em oposição a visões funcionalistas, onde o Estado e a instância política estão acima das relações sociais

historicamente dadas, local do processo de tomada de decisões sobre as demandas de sociedade atendidas e mediadas pelas políticas públicas. Esta visão encobre os verdadeiros processos pelos quais o Estado adota determinadas linhas políticas e, portanto, age interferindo no meio urbano e na produção de seu espaço (POULANTZAS, 1985, p. 50).

O posicionamento do Estado frente à população que tem poder aquisitivo e sua ação em modelar, regular e produzir o espaço urbano para atender a classe dominante, faz com que sua atuação também seja pauta na segregação socioespacial. O poder de gerir e regular as legislações urbanísticas exerce influência sobre os espaços segregados ao criar leis que beneficiam o mercado imobiliário e a classe dominante.

Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele (VILLAÇA, 2011, p.12).

A segregação urbana das classes sociais atende a política urbana voltada ao capital e as classes dominantes. Nela são articulados tanto os segmentos econômicos quanto políticos, e o Estado assume papel principal nesta organização das classes. De acordo com Alvim (2010),

Em termos gerais, políticas urbanas correspondem ao conjunto das políticas públicas e das ações do poder público sobre os processos urbanos. Implicam, portanto, um conjunto de metas, objetivos, diretrizes e procedimentos que orientam a ação do poder público em relação a um conjunto de relações, necessidades ou demandas sociais, expresso ou latente nos aglomerados urbanos (ALVIM, 2010, p.13).

Nesse sentido, Poulantzas (1985), destaca que

Além da produção concreta de bens públicos, estruturas equipamentos e serviços, a política urbana trata, ainda, da formação das bases de controle

sobre as condições que auxiliam constantemente o capital. Medidas como o planejamento do uso do solo, leis de zoneamento e medidas de regulamentação de demandas sociais, o sistema de tributos públicos e tarifas fazem parte de um conjunto de ações de âmbito "político" inserido nos mesmos objetivos de sustentação do processo de acumulação capitalista (POULANTZAS, 1985, p.61).

Nestes aspectos, é possível compreender como as políticas urbanas têm papel contraditório, especialmente tendo por base da ação do Estado, o beneficiamento da classe dominante. Dado que é fundamental para garantir o direito à cidade, ou seja, o direito aos equipamentos básicos como saúde, educação, lazer, locomoção e o acesso a bens e serviços públicos, as políticas urbanas da atual sociedade capitalista fazem com que a classe dominante aumente ainda mais seu poder e garanta seus privilégios, graças à ação excludente e segregadora do Estado ao gerir essas políticas.

Em inúmeros casos o Estado usa de políticas públicas como processos de intervenção do espaço urbano no meio habitacional voltado a população de baixa renda somente para "acalmar" e "calar" a voz dessa classe social. Quando tal comportamento é observado, os locais para onde é destinada tal população é usado para que a valorização dos terrenos mais ao centro da cidade aumente em benefício dos proprietários fundiários e promotores imobiliários.

Outro grande produtor do espaço urbano consiste no grupo de proprietários dos meios de produção, que são os proprietários industriais e comerciais que consomem o espaço através das suas atividades. Esses agentes buscam terrenos amplos e de baixo preço que satisfaçam suas necessidades, fazendo a terra urbana ser tanto suporte físico quando expressão das diferenças locacionais (CORRÊA, 1989).

Cabe ressaltar que no caso deste agente especificamente, não interessa a especulação fundiária, visto que, sua intenção é garantir terrenos mais baratos e de boa qualidade. Com a especulação, a valorização dos terrenos faz o preço subir o que deixa os proprietários sem lotes bons, gerando maior trabalho e mais gasto com

mão de obra, e coloca em escassez os lotes que satisfariam suas necessidades.

Os proprietários dos meios de produção ainda modelam a cidade de acordo com suas ações na medida em que interferem na localização de outros usos da terra. Um exemplo é o caso dos proprietários industriais que criam grandes áreas fabris longe das propriedades da classe dominante e ainda fazem surgir bairros operários em torno de si (CORRÊA, 1989).

Do mesmo modo, quando áreas industriais começam a se valorizar, bairros novos e de alto poder aquisitivo são construídos pelos arredores, é vantagem para essas indústrias se realocarem, garantindo alto valor na venda do seu terreno. O Estado beneficia-os cedendo terrenos mais amplos e baratos, garantindo infraestrutura e diversas outras vantagens econômicas e políticas para as grandes indústrias.

Em sentido diverso, há os proprietários fundiários, que almejam auferir a maior renda fundiária possível das suas propriedades, primordialmente com uso residencial de luxo ou comercial. E uma das formas é expandir o perímetro urbano, visto que ao converterem terra rural em urbana vão obter ainda mais lucro em propriedades que já estão inseridas dentro do perímetro urbano, sempre visando o valor de troca da terra e não de uso (CORRÊA, 1989).

Ao atuar mantendo relações com o Estado, os proprietários fundiários sempre se sobressaem aos conflitos, especialmente aqueles relacionados às ocupações de loteamentos privados. Dessa maneira, faz-se com que o Estado assuma o conflito em favor dos proprietários e realize desapropriações de terras, além de desalojar dos loteamentos a população previamente lotada, e instalar infraestruturas e equipamentos básicos urbanos que não haviam até então naqueles lotes.

A atuação do Estado em consonância aos proprietários fundiários ocorre na construção e gestão das legislações urbanísticas das cidades, visto que através das leis de uso e ocupação do solo as propriedades são mais valorizadas.

Importante ressaltar que o mercado imobiliário está em alta e que há a

criação de novos e pequenos proprietários fundiários. Neste sentido, os maiores comandam e regulam o mercado, fazendo com que a competição do mercado também exclua os menores, obedecendo uma certa hierarquia de poder.

Os diferenciais das formas que a ocupação urbana na periferia assume são, em relação ao uso residencial, os seguintes: urbanização de status e urbanização popular. As estratégias dos proprietários fundiários variarão segundo suas propriedades se localizem nas áreas onde domina uma ou outra forma (CORRÊA, 1989, p, 18).

Além dos usos residenciais, as periferias assumem outras formas de ocupações, como as industriais e áreas rurais que dependem da localização de expansão das cidades para sua valorização ou não.

Os proprietários fundiários também recebem vantagens dos meios publicitários, os meios de comunicação de massa e primordialmente na nossa sociedade atual. Os meios de comunicação via internet são grandes propagadores das campanhas desses agentes, que buscam a demanda solvável para habitar nas suas áreas de status.

Muitas vezes os grandes proprietários fundiários se tornam promotores imobiliários ao lotearem, venderem e construírem casas de luxos em bairros seletivos, que muitas vezes mesmo localizados nas periferias das cidades não são ditos “periféricos” por este termo ser usado de forma pejorativa (CORRÊA, 1989).

Para os novos e pequenos proprietários fundiários restam áreas sem grandes destaques em que acabam surgindo loteamentos populares na busca por extraírem o máximo de renda da terra possível. Entretanto, são áreas sem grandes atrativos e infraestruturas, onde as habitações ficam a cargo de serem construídas pelo Estado, como no caso de conjuntos habitacionais (CORRÊA, 1989).

O grupo dos promotores imobiliários é formado por diferentes sujeitos, que vão desde os proprietários fundiários que assumiram o papel de promotores imobiliários, comerciantes incorporadores, empresas industriais, grandes bancos até o Estado (CORRÊA, 1989). Cabe destacar que todos realizam em alguma

quantidade

- (a) Incorporação, que é a operação – chave da promoção imobiliária; o incorporador realiza a gestão capital – dinheiro na fase de sua transformação em mercadoria, em imóvel; a localização, o tamanho das unidades e a qualidade do prédio a ser construídos são definidos na incorporação, assim como as decisões de quem vai construí-lo, a propaganda e a venda das unidades;
- (b) Financiamento, ou seja, a partir da formação de recursos monetários provenientes de pessoas físicas e jurídicas, verifica-se, de acordo com o incorporador, o investimento visando a compra do terreno e a construção do imóvel;
- (c) Estudo técnico, realizado por economistas e arquitetos, visando verificar a viabilidade técnica da obra dentro de parâmetros definidos anteriormente pelo incorporador e a luz do código de obras;
- (d) Construção ou produção física do imóvel, que se verifica pela atuação de firmas especializadas nas mais diversas etapas do processo produtivo; a força de trabalho está vinculada as firmas construtoras; e
- (e) Comercialização ou transformação do capital – mercadoria em capital – dinheiro, agora acrescido de lucros; os corretores, os planejadores de vendas e os profissionais de propaganda são os responsáveis por esta operação (CORRÊA, 1989, p. 20).

Neste caso, os promotores imobiliários em um primeiro momento não visam a construção de moradias de segmento populares, uma vez que buscam apenas a demanda solvável e construção de casas de para famílias de maior poder aquisitivo. Ainda, há o interesse em construir habitações cada vez mais inovadores que a população de baixa renda não tem capital para pagar, excluindo cada vez mais essa população de áreas com maiores infraestruturas e vantagens frente o desenvolvimento das cidades.

Essas construções para população de baixo poder aquisitivo só vão acontecer se o Estado entrar como co-partícipe e se a perspectiva de lucro para os promotores imobiliários e agentes financeiros for garantida (CORRÊA, 1989), que é o caso do atual momento em que vivemos. Entretanto, os promotores só atuarão na construção de moradias para população não solvável se o Estado agir como garantidor do pagamento.

A existência de uma demanda solvável saturada e de uma não solvável insatisfeita explica o interesse do capital imobiliário em obter ajuda do Estado, de modo a permitir tornar viável a construção de residências para as camadas populares: créditos para os promotores imobiliários, facilidades para desapropriação de terras, e créditos para os futuros moradores. A criação de órgãos, como foi o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH) e das Cooperativas de Habitação (COHABs), e a criação de mecanismos jurídicos e financeiros, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), visam viabilizar a acumulação capitalista via produção de habitações, cujo acesso agora é ampliado (CORRÊA, 1989, p. 22-23).

O fato de a moradia ser fundamental para a produção e reprodução do capital dos agentes produtores do espaço urbano, incluso o Estado, a moradia acaba por se tornar também uma forma de diminuir a pressão dos grupos sociais excluídos sobre Estado ao mesmo tempo em que movimenta o mercado e cria novos empregos.

São os promotores imobiliários que determinam os preços e status das terras, garantem o acesso, facilidade e segurança dos meios de transporte, fazendo certas áreas da cidade possuírem ou não valorização, atuando de modo desigual e reforçando a segregação socioespacial (CORRÊA, 1989).

Por fim, tem-se os grupos sociais excluídos, aqueles grupos que não têm poder aquisitivo para morar na cidade, não tendo acesso aos bens e serviços que deveriam ser garantidos a todos habitantes das cidades.

Eles têm como possibilidade de moradia áreas irregulares, perigosas e insalubres, sem qualquer tipo de infraestrutura básica e equipamentos urbanos, casas produzidas pela autoconstrução e com inúmeras pessoas vivendo em um espaço pequeno fisicamente, afastados de serviços ofertados pela cidade.

Os grupos sociais excluídos somente conseguem produzir o espaço urbano na construção de ocupações em terrenos públicos ou privados, denominados favelas, onde conseguem se desenvolver sem a ajuda de outros agentes ou, com muita luta e pressão, conseguem algum tipo de intervenção estatal benéfica.

[...] Os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentes e a despeito dos outros agentes. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência (CORRÊA, 1989, p. 30).

Conforme o referido autor, são espaços de resistência que marcam a luta da população de baixo poder aquisitivo na sociedade capitalista, mas ao mesmo tempo, é o espaço que conseguem habitar e sobreviver. Espaços estes que só são habitados por essa população porque não interessam aos outros agentes, e se passam a interessar, o Estado age em conjunto com a classe dominante e desapropria essa população dominada.

Sendo assim, a produção do espaço urbano na sociedade capitalista é ao mesmo tempo 'reflexo e condicionante' (CORRÊA, 1989) das desigualdades e exclusões, ao passo que acumular capital é mais importante do que ter um espaço justo, democrático e igualitário.

A cidade em si, como relação social e de materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial (SANTOS, 1993, p.10).

Os excluídos em suas diferentes formas sejam os que vivem à margem da sociedade, em situação de rua, os moradores de favelas e ocupações informais, todos são produtos e produtores da organização das cidades capitalistas, que buscam reforçar, manter e reproduzir os mecanismos de exclusões.

3.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE NA GARANTIA DO DIREITO A CIDADE

O direito à cidade é "direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos

locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais” (LEFEBVRE, 2006, p.143).Entretanto, o que se vê são

[...] os modelos de desenvolvimento implementados na maioria dos países empobrecidos são caracterizados por estabelecerem níveis de concentração de renda e de poder que geram pobreza e exclusão, além de contribuir à depredação do ambiente e acelerarem os processos migratórios e de urbanização, a segregação social e espacial e a privatização dos bens comuns e do espaço público. Estes processos favorecem a proliferação de grandes áreas urbanas em condições de pobreza, precariedade e vulnerabilidade diante dos riscos naturais. As cidades estão longe de oferecer condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes. A população urbana, em sua maioria, está privada ou limitada – em virtude de suas características econômicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e de idade – para satisfazer suas necessidades e direitos mais elementares. Contribuem com isso as políticas públicas, que ao desconhecer os aportes dos processos de produção popular para à construção das cidades e da cidadania, violentam a vida urbana. (CARTA MUNDIAL DE DIREITO À CIDADE, 2010)

Embora seja por direito ter instrumentos e equipamentos urbanos para buscar por saúde, educação, trabalho, lazer e habitação de qualidade, tal ação acaba se tornando um processo de muita luta e resistência.Odireito à cidade é o direito de acesso, de lugares.

[...] o direito à cidade se afirma como um apelo, como uma exigência. [...] não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformadora, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível (LEFEBVRE, 2001, p. 117-118).

Compreender esse direito a cidade, para além das questões infraestruturais e de acesso aos equipamentos urbanos públicos, é apreender que o direito à

cidade se forma naquilo que se procura. Na vida cotidiana há uma exigência de totalidade e de síntese que torna essencial a condição de humanidade e de democracia na garantia do acesso a moradia, que se torna uma rede que garante outros direitos: da saúde, da educação, da mobilidade urbana, do trabalho, do lazer, do gozo.

Essa cidade transformada, renovadora, inclusa, que o direito à cidade busca garantir, vai ao contrário das cidades capitalistas que tem-se ultimamente. Essa cidade é revolucionária, emancipadora, é uma cidade de liberdade para todos os seus cidadãos de forma igualitária

[...] é muito mais do que a liberdade individual de acessar os recursos urbanos: trata-se do direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. É, além disso, um direito comum antes de individual, já que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício do poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmos é, como desejo demonstrar, um de nossos direitos humanos mais preciosos, mas também um dos mais descuidados. (HARVEY, 2008, p. 23).

A cidade deve ser o espaço para se viver dignamente, se reconhecendo e fazendo parte dela, onde os recursos presentes estejam dispostos e distribuídos equitativamente. Direito a cidade é o direito de satisfazer as necessidades humanas em seu lugar de vida, o direito igualitário e completo, não o local onde as pessoas sem poder aquisitivo vivem com as migalhas que caem das mesas dos ricos (HARVEY, 2008), que é o que acontece atualmente nesse modelo de sociedade capitalista em que vive-se.

Além disso, é preciso destacar que o direito a cidade não é só o direito de viver aquilo que ela já tem fisicamente, o direito de acesso aos seus equipamentos urbanos e o que já se tem construído, mas o direito de transformá-la, de ter uma gestão participativa e democrática na produção do espaço urbano.

A união de movimentos e organizações sociais levou a organização da importante Carta Mundial à Cidade buscando mobilização para se discutir e pôr em

pauta questões sociais, culturais, econômicas, em busca de cidades sustentáveis, democráticas e igualitárias. Alguns encontros como a II Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, Fórum Nacional de Reforma Urbana, Habitat International Coalition e a Frente Governamental de Organizações Comuns foram importantíssimos para a construção da Carta Mundial a Cidade, onde diversos países assinaram o Tratado de Urbanização das Cidades e no caso do Brasil, antes mesmo da criação do Estatuto da Cidade, foi promovida a Carta dos Direitos Humanos na Cidade e o Primeiro Fórum Social Mundial (MATHIVET, 2010).

Os modelos de desenvolvimento dos países se caracterizam pela concentração de renda e poder, que intensifica a pobreza e a exclusão, aumenta a degradação ambiental, acelera os processos de urbanização e migratórios, e privatiza bens de uso comum e público. Este fato acarreta a falta de uma vivência equitativa das cidades, a população, especialmente de baixa renda, vive limitada aos bens e serviços de direito à cidade, por isso, acaba vivendo em locais que são insalubres, de difícil acesso aos equipamentos e infraestruturas da cidade, em moradias precárias, sem condições básicas para ter qualidade de vida digna. Sendo assim, a intenção da Carta Mundial do Direito a Cidade era reconhecer a população de baixa renda enquanto cidadãos que tem seus direitos e seus deveres

[...] o direito à cidade como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. A partir da compreensão da cidade como espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes, o direito à cidade é compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos de vulneráveis e desfavorecidos, que lhe confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, como o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. (SAULE JUNIOR, 2007, p. 37).

A carta foi uma manifestação do poder popular contra essa cidade

mercadológica e capitalista, buscando dar voz coletiva à cidade por direito fundamental de todos os seus munícipes, onde os grupos sociais excluídos começaram a ter voz posterior à construção da carta, com meios de mobilização impulsionando-se nessa luta e permanecendo resistentes.

A carta mundial do direito à cidade é um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. (CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, s/ p.).

A carta conta com seis princípios de fundamentação: o da função social da cidade e da propriedade, da igualdade e não discriminação, da proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis, do compromisso social do setor privado, do exercício pleno à cidadania e a gestão democrática à cidade e do impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressistas (SAULE JUNIOR, 2007).

Apesar do Estado ter papel fundamental na construção do direito à cidade, o tensionamento produzido pelos grupos sociais excluídos e os movimentos sociais populares que buscam seus direitos tem tido importância no processo democrático, uma vez que lutam, mobilizam e resistem frente a um Estado burguês que tende a produzir a cidade voltada ao capital.

A Carta Mundial do Direito à Cidade as pessoas que vivem em cidades têm o direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição implementação e fiscalização de políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares. A falta de mecanismos e organismos que assegurem a participação dos habitantes na gestão da cidade, implica numa clara violação do direito à Cidade. (SAULE JUNIOR, 2007, p. 33).

Somente através desses movimentos e lutas que as pessoas terão acesso a toda a cidade. Entretanto, a estrutura ideológica desses movimentos é frágil embora voltada para um bem coletivo, é comum que pessoas/famílias abandonem os movimentos e as lutas quando cessam suas necessidades.

Garantir o direito à cidade é garantir o acesso livre ao espaço político da cidade, é gerir o uso e ocupação do solo com a participação popular, onde seus direitos serão reivindicados e a função social da cidade possa ser cumprida ou ao menos, ser colocada em pauta perante todas as classes sociais que a habitam.

Na articulação entre luta 'urbana' e luta política, é muito arriscado limitar-se a estudar um único sentido da relação, pois temos fortes chances de encontrar um máximo de movimento de transformação [...] a luta de classe é o elemento central de mobilização (CASTELLS, 1983, p. 461).

Torna-se necessário que entender que a transformação vai além da cidade, perpassa pela mudança individual em prol da coletiva, visto que o próprio processo de urbanização é pautado na divisão de classes sociais, “[...] vivemos progressivamente em áreas urbanas divididas e tendentes ao conflito” (HARVEY, 2012, p. 82), onde é necessário que diferentes direitos sejam conquistados

[...] direitos das idades e dos sexos (a mulher, a criança e o velho), direito das condições (o proletário, o camponês), direitos à instrução e à educação, direito ao trabalho, à cultura, ao repouso, à saúde, à habitação [...] A pressão da classe operária foi e continua a ser necessária (mas não suficiente) para o reconhecimento desses direitos, para a sua entrada para os costumes, para a sua inscrição nos códigos, ainda bem incompletos (LEFEBVRE, 2001, p. 117).

Construir uma cidade renovada, transformadora, justa e democrática, é construir seres humanos com os mesmos fundamentos, e somente através de cada sujeito visando as necessidades coletivas é que teremos uma cidade equitativa.

A cidade e suas funções foram discutidas nas Constituições Federais desde

1934. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 foi um marco na política urbana do país, por se tratar de um período onde ocorreu um alto crescimento da população urbana em que movimentos sociais pela reforma urbana começaram a lutar e fazer pressão no Estado. Como fruto desta pressão, foi instaurado um Capítulo nesta CF para discutir especificamente a Política Urbana no Brasil, além de dar autonomia para estados e municípios gerirem suas próprias leis de acordo com suas especificidades (BRASIL, 1988).

No ano de 2003 foi constituída uma nova Carta de Atenas onde as cidades modernas já apresentam novas atividades e portanto, novas funções. A carta estabelece como primordial no espaço urbano desenvolver um espaço multicultural, interligado, que tenha mobilidade e segurança, sustentabilidade, identidade social e forneça equipamentos e serviços urbanos para todos. As noções de função social da cidade se ampliam na medida em que as cidades se desenvolvem em uma perspectiva tecnológica e muda a visão sobre o espaço urbano (CASTELLS, 2002).

O Estatuto da Cidade em seu Art. 2º. I, coloca como função social da cidade “garantia do direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Sendo produto coletivo, o EC reconhece a cidade real e determina que áreas ilegais ocupadas sejam legitimadas com suas moradias, estabelecendo critérios de uso e ocupação do solo que devem ser cumpridos para garantir o direito a cidade e a propriedade. Com isso, inclui a obrigatoriedade da construção do Plano Diretor para municípios com população superior a 20 mil habitantes, visando uma gestão participativa, sendo que somente através dela que teríamos

(...) a teoria que se poderia chamar legitimamente de “urbanismo”, que se reuniria às significações da velha prática chamada “habitar” (isto é, humano), que acrescentaria a esses fatos parciais uma teoria geral dos tempos-espacos urbanos, que indicaria uma nova prática decorrente dessa

elaboração, este urbanismo só existe virtualmente. (LEFEBVRE, 1969, p. 102).

Assim como o Estatuto foi gerado através do esforço e luta dos movimentos sociais que visam a reforma urbana e o direito a cidade e a moradia, fazer com que se cumpra suas normativas também continua demandando mobilização e participação destes movimentos.

As funções sociais da cidade determinadas pelo EC podem ser definidas em três grupos: funções urbanísticas, funções de cidadania e funções de gestão.

Na função urbanística estão as relações de trabalho, enquadrando todas atividades essenciais ao funcionamento econômico e produtivo das cidades, colocando a relação do trabalho como primordial para manter a cidade viva (BERNARDI, 2006).

A habitação é outra função social nesta modalidade sendo, essencial para a vida humana e para a vida da cidade, já que sem habitantes, não há cidade. Sua função deveria ser garantir o acesso e moradia digna a todas as pessoas (BERNARDI, 2006), mas o que se vê o alto preço das terras e a especulação imobiliária dificultar esse processo e excluir grande parte da população.

No caso da função do lazer é de suma importância sua existência para a qualidade de vida de todo ser humano, como, por exemplo, em momentos de recreação em praças ou ambientes públicos em que aconteçam as relações sociais naturais (BERNARDI, 2006). É preciso que ocorra uma universalização desses ambientes acessíveis a todas as classes sociais.

Por fim, a mobilidade urbana tem por função social garantir o fluxo de pessoas em diversas formas de deslocamento dentro do espaço urbano, seja em meios de transporte público ou privado (BERNARDI, 2006). É dever do Estado garantir o direito e acesso aos bens de transportes públicos, acessível e sem exclusão.

Como funções sociais da cidadania pode-se enquadrar a saúde, educação, proteção e a segurança, sendo asseguradas em todas políticas nacionais e tendo

competência comum da União, Estado e dos Municípios (BRASIL, 1988). O quesito educação é obrigatório e gratuito. Em termos de saúde o país conta com o Sistema Único de Saúde - SUS, também gratuito a todos habitantes. É importante destacar que estas são áreas em que os recursos são repassados de forma desigual no país, o que gera exclusão não só dentro de cada cidade, mas uma desigualdade regional no país.

As funções sociais de gestão dizem respeito às questões políticas e de planejamento e gestão das cidades, desde a prestação de serviços, planejamento territorial, econômico e social até a preservação ambiental e cultural (BERNARDI, 2006). A arrecadação de tributos como forma de garantir melhor qualidade de vida aos seus munícipes objetiva da mesma forma que o planejamento territorial, que busca fazer a cidade ser mais justa, democrática e igualitária.

O Estatuto da Cidade com o intuito de se fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade coloca o Usucapião Especial Constitucional, a Concessão de Uso para fins de Moradia, o Direito Real de Uso e as Zonas Especiais de Interesse Social como instrumentos que podem ser inseridos nos planos diretores municipais. Entretanto, fica a cargo do município definir as áreas que se enquadram nestes instrumentos.

Colocar em prática as funções sociais da cidade exige que as políticas públicas urbanas tenham seu pleno desenvolvimento. Obviamente não é uma tarefa fácil, justamente por se tratar de uma sociedade e um Estado capitalista onde a intencionalidade da sua gestão é voltada ao capital e não voltada a garantir o direito a cidade para todos habitantes.

É no cenário da produção do espaço urbano desigual comandada pela elite que as políticas públicas habitacionais devem atuar. No entanto, é o Estado quem deveria exercer essa função e ao mesmo tempo é quem contempla com os agentes excludentes.

A formação do homem e sua constituição quanto indivíduo tem por base a busca da satisfação de necessidades em sua forma física, sendo a habitação uma

necessidade vital duradoura. Com o nascimento do Estado nasceu também a apropriação de bens, como o direito de propriedade.

O termo *proprius* vem do latim e significa “ser de alguém específico”, considerando propriedade uma relação entre uma pessoa e um objeto

chama-se Propriedade à relação que se estabelece entre o sujeito A e o objeto X, quando A dispõe livremente de X e esta faculdade de A em relação a X é socialmente reconhecida como uma prerrogativa exclusiva, cujo limite “teórico e sem vínculos” de onde “dispor de X significa ter o direito de decidir com respeito a X, que se possua ou não em estrito sentido material (MARTIGNETTI, 1983, p. 1021).

Desde a criação do Código Civil de 1916 a propriedade surge tendo como base atender as necessidades humanas antes de um dado indivíduo (PESSOA, 1981). A partir de então a função social da propriedade começa a surgir nas legislações urbanísticas do país.

A Constituição Federal de 1988 em seus Art. 182 e 183 dá aos planos diretores o dever de localizar e definir terras urbanas que não cumprem sua função social. Apesar de usar termos como a subutilização para suas definições, ela não estabelece critérios objetivos para essa constatação, nem há dados e fiscalização intraurbana na maioria dos casos, fazendo com que a especulação não tenha limites.

Sendo parte da cidade e da sua dinamicidade, a propriedade mesmo privada tem o poder do interesse público sobre si, sofrendo limitações ao seu direito que lhe é feito para que não ocorra práticas abusivas que afetem o bem estar social, sendo determinado que é

Imprescindível para que se tenha um mínimo de condições para a convivência social. A Constituição Federal, no art. 5º, XXII, garante o direito de propriedade, mas requer [...] que ele seja exercido atendendo a sua função social. Com isso, a função social da propriedade a vincula não só a produtividade do bem, como também aos reclamos da justiça social, visto que deve ser exercida em prol da coletividade. [...] Condicionada está

a conveniência privada ao interesse coletivo, visto que a propriedade passa a ter função social, não mais girando em torno dos interesses individuais do seu titular (DINIZ, 2008, p. 107).

O direito à propriedade se dá em concomitância às suas funções sociais, de maneira que ele não deve ser feito apenas em detrimento dos interesses do proprietário, mas encarado como um princípio constitucional determinado pelo Poder Público que cria as leis inerentes, as formas de uso, gozo e como se dá sua disposição. Contudo, deve coadunar com a Lei nº. 10.406/2002 em seu art. 1.228, § 1º:

Art. 1.228. [...]

§ 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Diante do cenário da sociedade onde as propriedades ficam à mercê do interesse privado especulativo, é competência dos municípios regular o uso e ocupação do solo, onde a propriedade

[...] passa a estar atrelada ao aproveitamento e à destinação que o Plano Diretor lhe atribui. Novamente o direito do proprietário receberá novo contorno no direito municipal. As punições para quem descumpra o ordenamento recaíram sobre a *res*. É a propriedade que responderá através da edificação compulsória, do IPTU progressivo e da desapropriação-punição (SÉGUIN, 2002, p. 144).

Embora garantida pelo Estado como direito fundamental a todos os indivíduos, a necessidade de permanecer perto do trabalho, saúde, educação, equipamentos e infraestruturas urbanas foi apropriada pelo capitalista criando a especulação imobiliária pautada na acumulação visando a valorização.

Somente através do cumprimento das normativas estabelecidas no Estatuto

da Cidade e da implantação dos Planos Diretores que a função social da propriedade terá instrumentos para serem cumpridas, com isso

O princípio da função social da propriedade é princípio especial, outro vetor de grande relevância no ambiente urbano. A propriedade privada há que ser utilizada consoante os interesses sociais, de acordo com o interesse público expressa em normas urbanísticas, nas normas ambientais, e sobretudo, de acordo com as determinações expressas no Plano Diretor e nos demais instrumentos técnico jurídicos dispostos na Lei 10.257/2001. A função social se revela por um feixe de determinações jurídicas que delimitam a atuação do proprietário, conformando uma utilidade social ao bem paralelamente aos interesses do seu proprietário (DIAS, 2002, p. 239).

Embora seja o Plano Diretor que primordialmente defina o papel da propriedade dentro do tecido urbano, as leis urbanísticas municipais também precisam fazer este papel quando seu município não se enquadrar nos requisitos para se ter um Plano Diretor, porque, apesar de ser um instrumento básico para a política urbana, ele não é o único, especialmente para cidade que tenha menos do que 20 mil habitantes (LEAL, 2003).

Através da implantação dos planos diretores e do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade seria possível garantir o mínimo do direito a cidade a todos os habitantes, garantindo uma cidade mais justa e menos excludente.

3.4 A CIDADE INFORMAL E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

A dualidade das cidades em uma mesma realidade (mesclada em um cotidiano complexo), retrata o desamparo, a falta de atenção e igualdade entre todas as partes dela. Por ser entendida como uma comunidade política que é distinta em sua forma e estrutura, as cidades tendem a caracterizar a cidade legal

como algo seguro, tranquilo, com qualidade de vida, e para a cidade entendida como “informal”, resta a insegurança, violência, descaso e má qualidade de vida.

O termo genérico “cidade” tornou-se pouco preciso para expressar o sentido do que se produziu socialmente como espaço urbano ou expansão de “cidade” a partir dos anos 40. Desde então, procura-se adjetivar o termo para designar a resultante espacial do processo que deu forma às periferias metropolitanas. A expressão Cidade Clandestina ou Cidade Irregular define a forma abusiva do crescimento urbano sem controle, próprio da cidade industrial metropolitana, compreendendo os bairros relegados pela ação pública, a cidade dos pobres e dos excluídos, a cidade sem infraestrutura e serviços suficientes, a cidade ilegal, ainda que legítima [...]. (GROSTEIN, 2001, p. 14).

As cidades pautadas no capitalismo contemporâneo representam um local de disputa econômica, sociais e políticas, onde as transformações que ocorrem nas mesmas evidenciam os interesses pelos quais são construídas.

[...] a representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem apenas a função de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária (MARICATO, 1982, p. 165).

A falta de moradias e de oportunidade de financiamento para a população de baixa renda faz com que mais um problema habitacional se agrave no país: a construção de moradias irregulares.

No meio urbano, o investimento público orientado pelos lobbies bem organizados alimenta a relação legislação / mercado imobiliário restrito / exclusão social. E nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, nas áreas ambientalmente frágeis, cuja ocupação é vetada pela legislação e nas áreas públicas, que a população pobre vai se instalar: encostas dos morros, beira dos córregos, áreas de mangue, áreas de proteção aos mananciais... Na cidade, a invasão de terras é uma regra, e não uma exceção. Mas ela não é ditada pelo desapego à lei ou por lideranças que querem afrontá-la. Ela é ditada pela falta de alternativas (MARICATO,

2003, p. 15).

Sabe-se que o crescimento populacional é maior do que a construção de moradias e que as políticas públicas não são capazes de sanar esses problemas imediatamente. Entretanto, é possível que a gestão e planejamento do solo urbano seja uma forma de conter essas ocupações irregulares, porque dificilmente serão lugares regularizados, visto que se constroem em áreas de preservação ambiental e locais perigosos.

Em 2010, o país possuía 6.329 aglomerados subnormais (assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros) em 323 dos 5.565 municípios brasileiros. Eles concentravam 6,0% da população brasileira (11.425.644 pessoas), distribuídos em 3.224.529 domicílios particulares ocupados (5,6% do total). Vinte regiões metropolitanas concentravam 88,6% desses domicílios, e quase metade (49,8%) dos domicílios de aglomerados estavam na Região Sudeste. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011a, não paginado).

As políticas públicas têm respaldo em instrumentos urbanísticos para que outras formas de contenção sejam implicadas no meio urbano, seja através da função social da propriedade privada, do IPTU progressivo no tempo, do Usucapião para Fins de Moradias, entre outros que dão função a lotes vazios e barram, pelo menos em certo ponto, a especulação imobiliária.

As ocupações irregulares nas periferias das cidades têm sido a solução habitacional para a população sem poder aquisitivo, passando a conviver em locais sem saneamento básico, sem infraestrutura urbana como os transportes coletivos, água, luz, asfalto, vivendo sob uma péssima qualidade de vida e sem nenhum direito a cidade, com isso

A significativa concentração da pobreza nas metrópoles brasileiras tem como expressão um espaço dual: de um lado, a cidade formal, que concentra os investimentos públicos e, de outro, o seu contraponto absoluto, a cidade informal, relegada dos benefícios equivalentes e que

cresce exponencialmente na ilegalidade urbana que a constitui, exacerbando as diferenças socioambientais. A precariedade e a ilegalidade são seus componentes genéticos e contribuem para a formação de espaços urbanos sem atributos de urbanidade (GROSTEIN, 2001, p.15-16).

A segregação – tanto social quanto espacial – é uma característica importante das cidades. As regras que organizam o espaço urbano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação. Essas regras variam culturalmente e historicamente, revelam os princípios que estruturam a vida pública e indicam como os grupos sociais se inter-relacionam no espaço da cidade (CALDEIRA, 2000, p, 211).

A questão fundiária e imobiliária acaba sendo um grande obstáculo no processo de urbanização do Brasil, desordenado e desigual como ele é, acarretando a negligenciar direitos sociais básicos, como a moradia, especialmente da população de baixa renda, nessa informalidade se desenvolve

A ilegalidade, porém, é uma das marcas da cidade brasileira, para além das metrópoles. No vasto e diverso universo de 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários. De acordo com estimativas do Ipea, baseadas em metodologia do UN-Habitat e em dados do Censo Demográfico, estão nessa condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos (ROLNIK, 2006, p. 1999).

A segregação gerada por este processo também é excludente, separando a população por renda no espaço gerando localizações distintas e compatíveis com características físico-ambientais, além de equipamentos e infraestruturas urbanas (SOUZA, 2002), sendo assim

Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de força, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem importância.

Estamos no terreno da política e não da técnica (MARICATO, 2000, p. 184).

Os agentes produtores organizam o espaço da cidade como um mecanismo de exclusão, sendo que a classe de alta renda tem o domínio da estruturação interna (VILLAÇA, 2001). De tal forma, o planejamento urbano é usado pelo Estado capitalista para garantir o direito do capital privado acima do direito à cidade.

O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. Quando eu olho para a história, vejo que as cidades foram regidas pelo capital, mais que pelas pessoas. Assim, nessa luta pelo direito à cidade haverá também uma luta contra o capital (HARVEY, 2010, p.1).

O jogo dual e polarizado da política habitacional urbana aplicada pelo Estado brasileiro é que faz com que a segregação socioespacial seja mantida e cada vez mais disseminada. As desigualdades das áreas das cidades são colocadas através dos preços de terrenos, infraestruturas instaladas, a função e o uso do solo (SANTOS, 2006).

É preciso compreender a segregação de uma perspectiva multidimensional, pois

Embora muitas vezes seja tratada como fato, [...] ela É, NA ESSÊNCIA UM PROCESSO. Como tal sua espacialidade só pode ser compreendida na perspectiva temporal, ou seja, considerando-se múltiplas temporalidades que ensejam a vida urbana; desde a longa duração até os tempos curtos do cotidiano na cidade. As razões que levam à segregação são, no geral, anteriores à existência e ao reconhecimento dela, bem como, por outro lado, podem ser superadas, minimizadas, sublimadas, sem que, efetivamente ou imediatamente, a segregação associada a uma área ou setor da cidade desapareça. (SPOSITO, 2013, p. 66).

Sendo assim, a segregação socioespacial é um processo que envolve relações sociais especialmente condicionadas pela sociedade capitalista, o que enfatiza as lutas e disputas pela terra urbana pelas diferentes classes sociais. Neste momento, a legislação urbanística deveria garantir o direito à cidade e à justiça

social, entretanto, ela demonstra ser uma prática excludente e bem direcionada a interesses da classe de alto poder aquisitivo (CARLOS, 2013).

No Brasil,

[...] uma característica marcante das suas cidades e comum em outras tantas cidades do mundo: é a segregação socioespacial. Bairros abastados que dispõem de áreas de lazer, equipamentos urbanos modernos coexistem com imensos bairros periféricos e favelas marcadas pela precariedade ou total ausência de infraestrutura, irregularidade fundiária, riscos de inundações e escorregamentos de encostas, vulnerabilidade das edificações e degradação de áreas de interesse ambiental (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p.03).

Historicamente os tipos de segregação apresentaram mudanças significativas. A partir da Revolução Industrial os tipos de segregação se davam em decorrência de etnia e por classe. Somente no início do século XIX, com os estudos de Correa (1999), que as cidades começaram a ser analisadas a partir de anéis, onde a classe de maior poder aquisitivo se localizava nos centros e a classe de menor poder aquisitivo nas periferias.

Já em torno de 1920, os estudos começaram a evidenciar que a população de maior poder aquisitivo começou a migrar para as periferias em busca de qualidade de vida e segurança, especialmente nos condomínios fechados. Já a população de baixa renda começou a viver próxima ao centro, primordialmente para se instalar em proximidade aos locais de trabalho.

Diante disso, discutiremos a seguir o caso da produção do espaço urbano da cidade de Cambé/PR, especialmente da sua região leste que é uma área conurbada com a cidade de Londrina/PR.

Especificamente o caso do Jardim Campos Verdes por ser um núcleo urbano informal que se consolidou no processo de expansão do município e da produção dos agentes que se fizeram de diferentes formas nesta porção, colocando essa população em uma situação de segregação socioespacial.

4 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CAMBÉ/PR: JD. CAMPOS VERDES E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Ao longo deste quarto capítulo buscou-se construir uma visão geral do objeto de estudo, delimitando aqui a sua localização geográfica na produção da cidade de Cambé/PR. Apresentaram-se alguns pressupostos que nortearam a pesquisa e a escolha do objeto de estudo, principalmente no que diz respeito a sua localização em uma área conurbada e sua inserção nas políticas públicas habitacionais e o direito a cidade que deveria ser garantido a todos cidadãos.

O capítulo foi estruturado em quatro seções: a primeira diz respeito à gênese de desenvolvimento da cidade e à sua legislação urbanística ao longo do tempo, em especial os planos diretores que norteiam a política de desenvolvimento urbano da cidade; a segunda diz respeito ao projeto de regularização fundiária e às etapas que foram propostas, foram e estão sendo desenvolvidas, dando ênfase ao plano de ação construído para que a REURB fosse de fato aplicada e como o Estado está atuando frente esse procedimento.

Na terceira seção buscou-se compreender o histórico da ocupação do Jardim Campos Verdes, o processo de chegada dos moradores e a influência dos bairros vizinhos na sua construção, analisando a mudança ocorrida no bairro ao longo desses 22 anos, os desafios, lutas e resistências que os moradores enfrentam e enfrentaram neste período. Para isso utilizaram-se as entrevistas transcritas realizadas com os moradores e moradoras de áreas ocupadas.

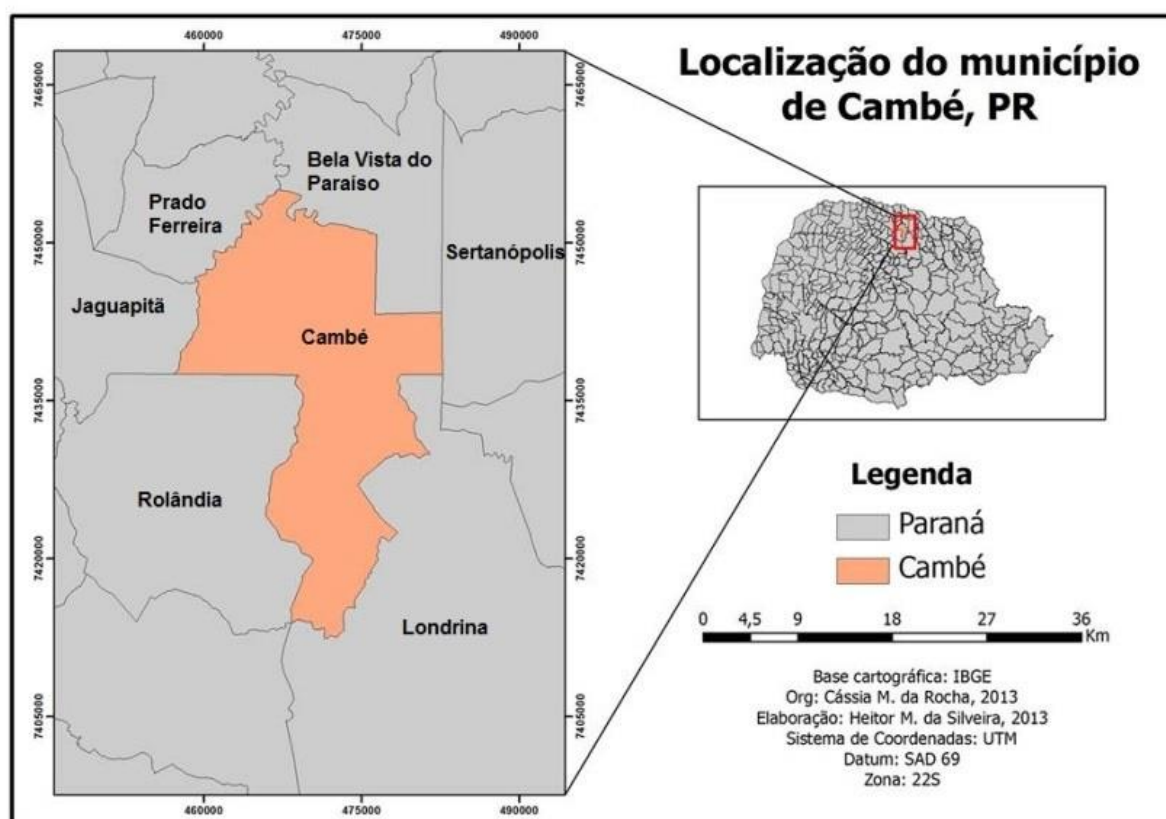
Por fim, na quarta seção tratou-se da mobilidade socioespacial dos moradores frente à demanda pela falta de equipamentos urbanos de fácil acesso, compreendendo a importância de um planejamento urbano que vise a inclusão da população de baixa na malha urbana da cidade, a fim de garantir o direito a cidade a todos seus cidadãos.

4.1A GÊNESE DO MUNICÍPIO DE CAMBÉ/PR E O DESENVOLVIMENTO DA SUA POLÍTICA HABITACIONAL

O município de Cambé/PR foi instaurado como Vila Nova Dantzig da Companhia de Terras Norte do Paraná – CTNP e posteriormente elevado a distrito da cidade de Londrina em meados do ano de 1932.

Tendo em vista o crescimento promissor da cidade, em 10 de Outubro de 1947 ocorre oficialmente a emancipação e qualificação de Cambé para município

Mapa 1. Localização do município de Cambé/PR.



Fonte: Cássia M. da Rocha, 2013.

Atualmente o município tem 107.341 mil habitantes, possui uma área territorial de 495,375 km². No início da criação da cidade a previsão era de uma área territorial de 163.050 km², com um total de 1857 lotes urbanos (IBGE, 2020; CAMBÉ; 2017).

Figura 3. Núcleo inicial do município de Cambé/PR

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2017.

Assim como as outras cidades norte-paranaenses, Cambé nas primeiras décadas da sua instalação era predominantemente agrícola tendo por base a cultura do café. Posterior à década de 1960, frente às transformações conservadoras na agropecuária com a substituição do café pela soja e trigo, o modelo de produção e acumulação de capital foi modificado, levando a população a migrar para as cidades de Cambé e outras da região.

Todo processo de urbanização e crescimento de Cambé foi pautado em sua gênese, fazendo com que a falta de planejamento pudesse acarretar problemas urbanos que, posteriormente, ocorreram e ainda ocorrem.

Até os anos de 1960 a delimitação dos municípios era pautada e facilmente identificada pelas estradas de terra. Entretanto, o processo de urbanização fez com que esses limites e divisas ficassem difíceis de serem identificados e algumas áreas de Cambé, como o Jardim União e Novo Bandeirantes, tivessem áreas

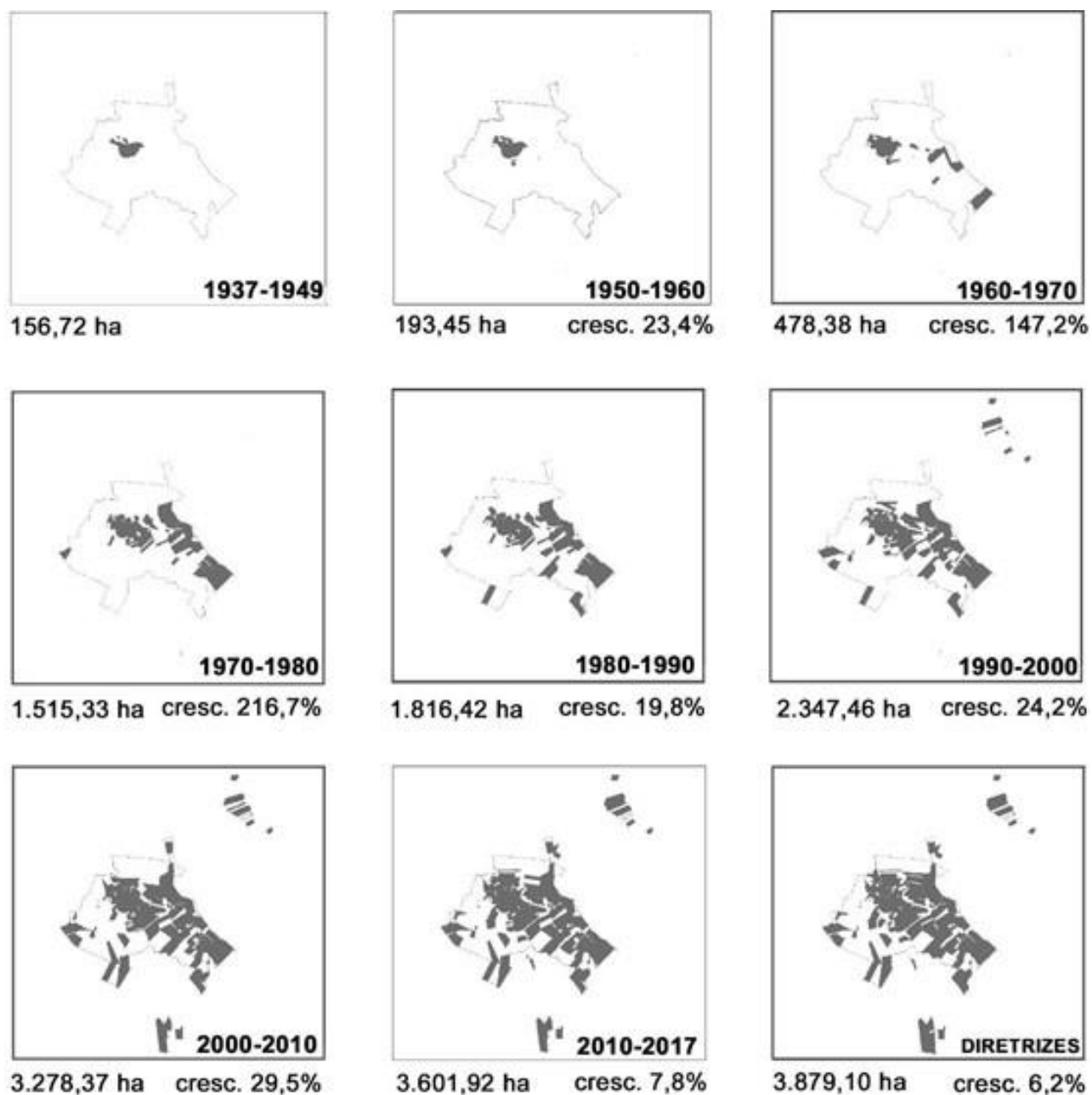
pertencentes a Londrina, e o Jardim Panissa, que mesmo pertencente a Londrina, tem áreas que ficam na delimitação municipal de Cambé (CAMBE, 1993). Com isso alguns problemas infraestruturais acabaram ocorrendo nessas áreas, especialmente no que se relaciona a questões de obras.

A partir da década de 1970 (figura 7) foi iniciado o processo de verticalização na cidade, ainda que em pequena escala e somente no centro da cidade. É um processo que começou tarde e lento, já que um dos problemas seria o tamanho dos terrenos aptos a essa construção, e devido ao fato que nesta porção da cidade já tinham sido construídos os primeiros conjuntos habitacionais, como o Cambé I, II, III, IV e V. Tais conjuntos perfaziam um total aproximadamente 1794 unidades habitacionais, que na época, equivaliam a construções que levariam mais de 12 anos, nos moldes naturais de crescimento da cidade (CAMBE, 1993).

Ainda neste período com a implantação da PR 445 e o parque industrial na porção leste da cidade, sentido município de Londrina, alguns núcleos urbanos começaram a ser construídos, mesmo distante do núcleo original da cidade, fazendo com que a indústria fosse o principal setor de desenvolvimento da cidade (CAMBE, 1993).

O parque industrial ao longo da PR 445, o crescimento populacional e a criação de novos bairros na cidade fez com que o processo de urbanização de Cambé começasse a ter intensidade, e a partir de então os primeiros problemas de delimitação municipal surgiram entre Cambé e Londrina.

O município foi instaurado a 10 km de Londrina e seu núcleo original era cortado por uma única estrada, onde hoje é a Rua Belo Horizonte que concentrava o comércio da cidade.

Figura 4.Expansão Urbana do município de Cambé/PR

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2017.

Na década de 1990 foram construídos os primeiros dois conjuntos habitacionais populares do município de Cambé, sendo construídas aproximadamente 570 unidades habitacionais e 34 novos loteamentos com mais de 6 mil unidades habitacionais, onde 10 destes são na zona oeste da cidade. Além disso, neste mesmo período o número de inscrições para aquisição de moradias populares era de 5.200 famílias. Entretanto, somente cerca de 303 unidades

habitacionais foram construídas para a população de baixo poder aquisitivo (CAMBÉ, 1993).

Além disso, a cidade conta com um poder público com um caráter assistencialista muito forte, tendo o total de inscrições para aquisição de moradia em período eleitoral de aproximadamente 3984 inscrições desse total de 5200 famílias que se cadastraram (SIMCIC, 2001).

O primeiro plano de desenvolvimento urbano de Cambé/PR foi criado no ano de 1993, período no qual o município já despertava um crescimento a leste da cidade, justamente pela conurbação com o núcleo central da região que é a cidade de Londrina/PR.

Na década de 1990 alguns setores da cidade já eram bem delimitados e foram utilizados como distritos para o planejamento urbano, onde dividiram da seguinte forma:(i) Distrito 1, contendo o núcleo original da cidade, a vila Brasil e parque Alvorada;(ii) Distrito 2, com a zona norte com vila Mesquita e Guarani;(iii) Distrito 3, abrangendo a zona nordeste com o jardim Ana Rosa e Tupi;(iv) Distrito 4 sendo o parque industrial que permeava o jardim Santo Amaro, São Paulo, Castelo Branco e União;(v) Distrito 5, onde se localizam os bairros Novo Bandeirantes, Rivieira e Silvino, que fazem divisa com o município de Londrina/PR; e (vi) Distrito 6 na zona Oeste, com a cooperativa Corol e o Jardim Morada do Sol (CAMBÉ, 1993). Em relação aos lotes ocupados nestes distritos, temos o seguinte (tabela 1):

Tabela 1. Ocupação dos solos nos distritos do município de Cambé/PR

Distritos	Sem Uso	Agropecuário	Residencial	Industrial
Distrito 1	1129	1	3766	24
Distrito 2	186	3	1355	8
Distrito 3	1423	5	2556	7
Distrito 4	1600	7	2944	53
Distrito 5	1419	3	3098	18
Distrito 6	299	1	110	5
Total	6056	20	13829	115

Fonte: Cambé, 1993.

Verificou-se na tabela 1 que o Distrito 1 tinha em sua composição 76,5% de uso residencial e 23% dos seus lotes sem uso, já no Distrito 2 o uso residencial corresponde a 87% e os lotes sem uso são 12%. O Distrito 3 possuía neste período 64% de lotes residenciais e 35% de lotes sem uso, já no Distrito 4 os lotes residenciais correspondiam a 64% e os lotes sem uso a 35%, o Distrito 5 tinha 68% de lotes residenciais e 31% de lotes sem uso, e, por fim, o Distrito 6 possuía 26,5% de lotes residenciais e 72% de lotes sem uso. Pode-se observar que não havia números expressivos industriais e agropecuários no município neste período, além disso, o Distrito 6 era o loteamento que estava em sua fase de início de ocupação e por isso não haviam muitos lotes no local.

Esses distritos foram estabelecidos de acordo com suas características socioeconômicas para atender o objetivo servir de base territorial para as políticas do setor público municipal, nas áreas econômicas, de saúde, educação, infraestrutura e obras, entre outras.

Neste período calculava-se um déficit habitacional de 2500 moradias e o município colocava em seu plano diretor que não contemplava estoque de unidades habitacionais, e nos últimos 10 anos privilegiaria as infraestruturas na cidade para melhorar a qualidade das habitações (CAMBÉ, 1993).

Verificamos que a política municipal de desenvolvimento urbano não contempla estoques de imóveis para fins de garantir um programa habitacional, porquanto nos últimos 10 anos vem privilegiando infraestruturas. A má qualidade do espaço urbano, a ausência de áreas públicas coletivas, a precariedade de certas habitações de baixíssima renda e a ausência de estoques de terras públicas para moradia, traduzem um dos quadros mais deficitários em torno do item da habitação. As soluções criadas pela população evidenciam que a questão central é a renda. Portanto, o tratamento adequado de habitação só parece viável quando atrelado ao emprego (CAMBÉ, 1993, p. 30).

O primeiro plano de desenvolvimento urbano do ano de 1993 apresentou algumas contradições quanto à produção do espaço urbano da cidade. Em 1990, o

município apontava um déficit habitacional de mais de 5 mil habitantes, e no plano elaborado 3 anos depois o déficit habitacional era de 2500 unidades, sem ter havido a construção de unidades habitacionais nos últimos 10 anos, ao mesmo passo em que enfatizou a construção de 34 novos empreendimentos privados em cerca de 20 anos.

Ainda na década de 90, o município contava com 20 mil unidades habitacionais (89%), 127 indústrias agropecuárias (0,6 %), 411 estabelecimentos industriais (1,8%), 60 espaços de lazer (0,3 %), 1.590 comércios e serviços (7,2 %), 25 espaços de saúde (0,1%), 78 unidades educacionais (0,4%) e 86 locais religiosos (0,4%) (CAMBÉ, 1993).

Do período entre 1970 e 2000 o município cresceu aproximadamente 30% em área construída - da mesma forma como Londrina/PR -, tendo um crescimento significativo a leste e também com intensificação do processo de verticalização nesta mesma porção.

A partir da década de 2000 o município apresentou sua população na faixa dos 95 mil habitantes, especialmente porque a expansão já tinha ocorrido até o limite municipal com Londrina, e entre 1990 e 2000, o município cresceu aproximadamente 18% em espaço físico territorial, possuindo em torno de 28 mil unidades habitacionais, sendo 90% urbana (CAMBÉ, 2008).

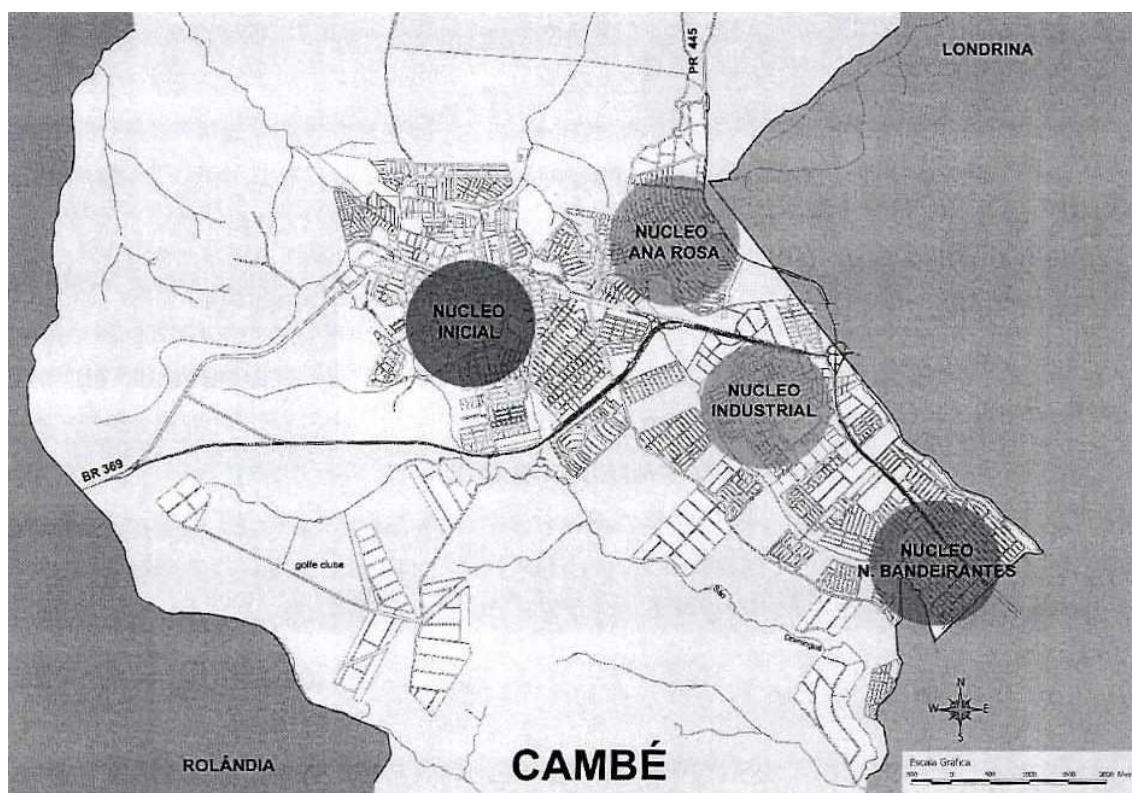
O primeiro plano diretor municipal após a obrigatoriedade instituída pelo Ministério das Cidades foi elaborado em 2008 e destacou que no município não haviam ocupações irregulares, embora o déficit habitacional ultrapassasse as 7 mil famílias. Tais famílias foram enquadradas em situações onde as moradias não apresentam condições adequadas de habitabilidade ou residem em locais que não são privados, sendo aproximadamente 25 mil pessoas (25% da população total). Algumas dessas famílias foram atendidas pelo Programa Casas Populares de 2006, onde um dos principais requisitos para serem beneficiários era renda per capita em torno de R\$150,00, ser residente no município, não ter imóvel próprio ou

cadastrado no nome de algum membro da família (CAMBÉ, 2008). Contudo, não há precisão de dados em relação a este programa.

No mesmo plano foi destacado o Jardim Campos Verdes, onde viviam mais de 230 famílias, que estava passando por um processo de regularização fundiária (CAMBÉ, 2008), ou seja, haviam ocupações irregulares no município.

Em termos da produção do espaço urbano frente à destinação dos lotes, um novo núcleo industrial (figura 8) foi criado em vista da expansão da cidade para o nordeste, especificamente a partir do Jardim Ana Rosa, com mais de 150 indústrias até 2020, sendo o maior da cidade (CAMBÉ, 2020).

Figura 5. Núcleos consolidados no município de Cambé/PR



Fonte: Cambé, 2020.

Cambé contava na década de 2010 com cerca de 800 estabelecimentos agropecuários, voltados para soja, trigo, milho, café, galináceos, bovinos e produtos voltados a este setor, 67 indústrias têxtil e de vestuário, 45 indústrias metalúrgicas e 30 indústrias farmacêuticas, sendo estas, as principais presentes no

município, majoritariamente no núcleo industrial do Jardim Santo Amaro do Ana Rosa (CAMBÉ, 2020).

As indústrias químicas têm tido destaque após o ano de 2005 e vem crescendo no município em número de estabelecimentos, principalmente após a instalação da Sandoz em 2004, quando novas indústrias do ramo foram instaladas, gerando um aumento de 18,5 % do que se tinha no setor nos anos 2000, assim como, quando para o ramo metalúrgico houve destaque após a instalação da Pado (CAMBE, 2020). Essas duas são os grandes destaques da cidade em termos de emprego e geração de ICMS.

Cabe ressaltar que o Governo do Estado incentivou a industrialização desde a década de 1960 com a criação do Banco de Desenvolvimento - BADEP e o programa Paraná Mais Empregos, onde tanto o estado quanto os municípios criavam incentivos e políticas voltadas a atrair grandes indústrias. No caso de Cambé, em 2009 foi criada a Lei nº 2.326 que dispunha incentivos fiscais, econômicos e estruturais para novas indústrias que optassem se instalar na cidade, como desconto no IPTU, instalação de água, energia elétrica e serviços de terraplanagem (CAMBÉ, 2009).

A instalação dessas indústrias fez com que os trabalhadores buscassem moradias próximas a sua localização, para que o acesso ao trabalho fosse facilitado. Desta forma, o crescimento da cidade se deu para as áreas próximas aos parques industriais.

Evidente que essas áreas por serem voltadas à instalação de indústrias eram menos urbanizadas para habitações, fazendo com que os sujeitos que ali buscassem habitar acabassem segregados do restante dos equipamentos urbanos da cidade, vivendo próximo apenas dos locais de trabalho, mas sem acesso ao que a cidade poderia e deveria oferecer para eles por direito.

Neste sentido, no que se refere às questões de moradia, em 2010 o município possuía 96% da sua área urbanizada e contava com 33.644 unidades habitacionais ocupadas em área urbana e 9.232 lotes vazios, onde o déficit

habitacional do município era 4.985 unidades habitacionais. Dos domicílios ocupados cerca de 50,2% possuíam renda de até 3 salários mínimos, o que evidenciava que era um município com pessoas de baixa renda (CAMBÉ, 2017).

Em suma, o déficit habitacional do município é levantado através do Sistema de Informações Sobre Necessidades Habitacionais de Paraná – SISPEHIS. Esse sistema dispõe de uma coleta de dados dos anos de 2010, 2016 e 2019, e, de acordo com esse levantamento, o município obteve os seguintes dados:

Tabela 2. Déficit habitacional do município de Cambé/PR

Ano	Quantidade de moradias	Até 1 S/M
2010	4985	Sem dados
2016	10075	3384
2019	11381	9009

Fonte: Sistema de Informações Sobre Necessidades Habitacionais do Paraná – SISPEHIS, 2022.

De acordo com a sistematização das informações divulgadas pela COHAPAR em conjunto com o SISPEHIS, pode-se compreender que no período entre 2010 e 2019 o déficit habitacional para população com até 1 salário mínimo quase triplicou, lembrando que não constavam dados quantitativos da necessidade habitacional da população com renda até 1 salário mínimo no levantamento de 2010.

Evidente que Cambé/PR teve sua expansão e a produção do seu espaço urbano voltadas à instauração do município de Londrina/PR como centro regional e sua proximidade com ele, fazendo com que tanto áreas residenciais quanto industriais surgissem nesta perspectiva. Além disso, os problemas urbanos também surgiram neste molde, fazendo com que a conurbação entre as duas cidades intensificasse a rotação de pessoas em termos de trabalho, saúde, educação e lazer, gerando uma intensificação na busca por moradias próximas aos seus deslocamentos e surgindo novas áreas residenciais com pouca infraestrutura e equipamentos urbanos, como é o caso do Jardim Campos Verdes em Cambé/PR.

No ano de 1993, sob a gestão do Prefeito Gilberto B. Martin (1993-1997), foi desenvolvido o primeiro documento de desenvolvimento urbano da cidade, intitulado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Cambé – PDC , realizado através da empresa Nelson S. de Giácomo – Arquitetura e Planejamento Urbano, sob supervisão da Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN (CAMBÉ, 1993). Vale destacar que este documento foi feito antes mesmo da obrigatoriedade dos planos diretores nas políticas habitacionais municipais instauradas pelo Estatuto da Cidade a partir do ano de 2001.

O PDC de 1993 tinha por objetivos gerais:

- I- A busca da melhoria das condições de vida dos habitantes do município
- II- Implantação do planejamento integrado da ação municipal
- III- Ampliação da eficiência e eficácia dos serviços públicos
- IV- Redução dos custos de urbanização
- V- Redução dos custos de manutenção de infra estruturas e dos serviços públicos
- VI- Prevenção de problemas urbanos
- VII- A eficiência e desenvolvimento econômico dos setores produtivos
- VIII- A ordenação da ocupação e expansão urbana
- IX- Bom funcionamento da estrutura urbana
- X- Preservação do meio ambiente
- XI- A busca do atendimento as demandas sociais de habitação, transporte, educação, saúde e lazer.
- XII- Garantir as funções sociais da cidade
- XIII- Assegurar a participação comunitária na gestão da cidade (CAMBÉ, 1993).

Cabe ressaltar que na época de construção deste plano diretor o município contava com aproximadamente 67 mil habitantes. Cerca de quarenta anos após sua construção e o processo de urbanização que o estado do Paraná gerou através da sua expansão agrícola especialmente pelo café, a cidade de Cambé viu sua população saltar de 6 mil habitantes na década de 1950 e ser predominantemente agrícola, para quase 70 mil habitantes na década de 1990 e passar a ser em sua maioria urbana.

Na década de 1990 a cidade era composta por 78 bairros e o PDC dividiu a cidade em três núcleos: centro de origem, núcleo do Jardim Novo Bandeirantes, que faz divisa com o município de Londrina/PR, e o núcleo do Jardim Santo Amaro, que é ponto estratégico para instalação de grandes indústrias devido a PR-445 e a BR-369 que cercam o bairro (CAMBÉ, 1993). Neste período, 28% da cidade era composta por vazios urbanos e aptos de construções regulares.

No mesmo PDC estava justificado que o déficit habitacional do município chegava a 2500 habitações, entretanto, a política habitacional informava que não haviam imóveis em estoque para garantir um programa habitacional mas que a cidade vinha instalando infraestrutura em toda sua malha urbana (CAMBÉ, 1993). Pode-se observar que haviam divergências quanto os dados e às justificativas do município, uma vez que se o poder público assegurava que se fariam cumprir a função social da cidade e que contava com 28% dos seus lotes vazios aptos para construção regulares, não estariam produzindo uma gestão comunitária participativa e uma melhor qualidade de vida dos seus habitantes como foram mencionados em seus objetivos principais de desenvolvimento.

Mesmo para uma cidade de porte pequeno e que se vê crescendo frente a outra cidade que já tinha papel fundamental no desenvolvimento regional, é notório que o município de Cambé/PR não voltou sua política para atender a demanda social por habitação da população de classe baixa. No período entre 1994 e 2000 havia uma procura por moradia popular de 5.317 famílias, sendo aproximadamente 4 mil famílias com renda inferior a R\$ 450,00 mensais. Por outro lado, oferta por lotes privados era de pouco mais de 6 mil unidades (SIMCIC, 2001). Evidentemente que essas famílias que buscavam por moradias populares tinham o poder aquisitivo limitado, fazendo com que a inserção no mercado imobiliário proposto pela iniciativa privada não coubesse em seus orçamentos.

Entre 2000 e 2010 a demanda por moradia popular era de 5.778 e a oferta de habitações privadas passavam os 9 mil (CAMBÉ, 2017). Este é um caso clássico de um Estado burguês voltado para o capital que trabalha em cima da especulação

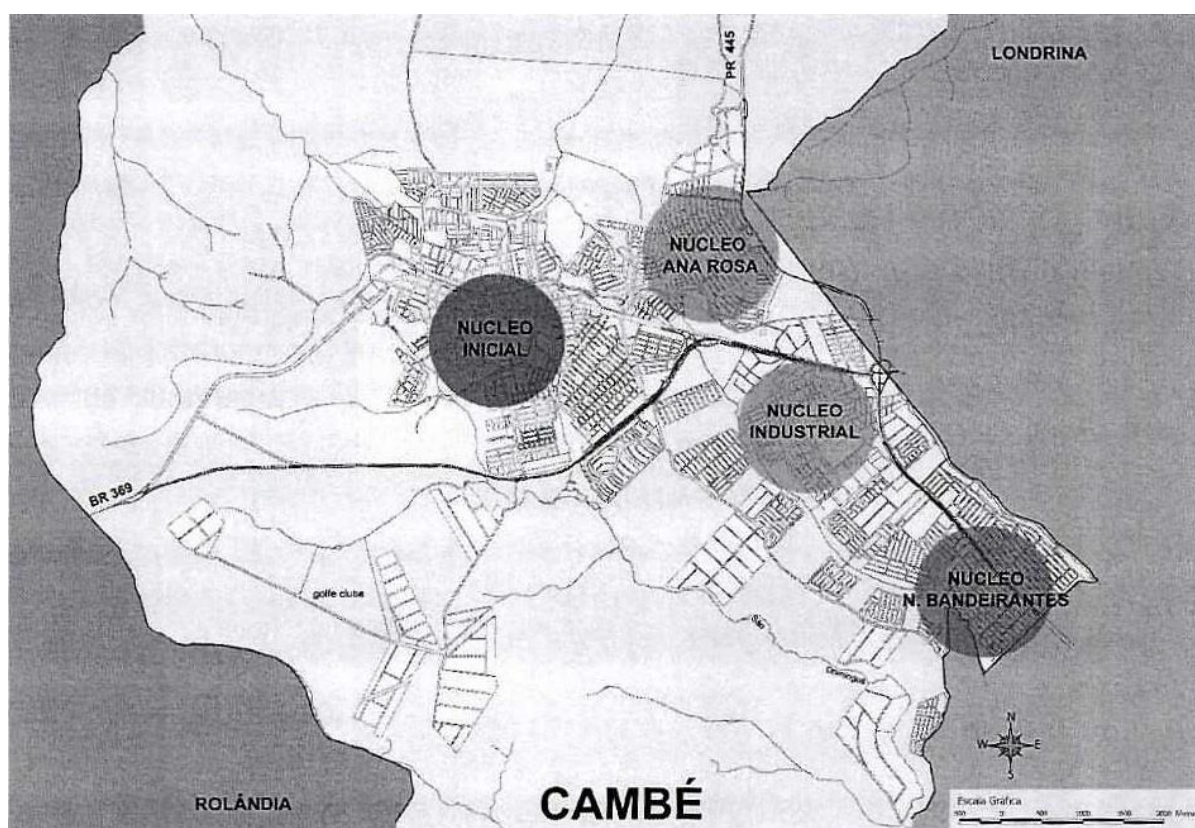
imobiliária esperando a valorização dos lotes, especialmente para o setor produtivo e pessoas que têm poder aquisitivo, ao invés de atender a demanda da população que não tem moradia.

No início da década de 1990 a cidade possuía 72% de sua área voltada parahabitação, com construções residenciais, sendo quase 20 mil unidades habitacionais. Neste período a preferência de procura por habitação se dava especificamente para a zona leste (26,3%), área conurbada com a cidade de Londrina, para o centro da cidade (23,2%) e para a região norte (15,3%) (SIMCIC, 2001). Porém, a população que não tinha poder aquisitivo para adquirir essas moradias acabava indo morar nas áreas mais afastadas e menos densas da cidade.

A Prefeitura Municipal de Cambé – PMC estipulava na época que os mais de 6 mil lotes vazios seriam ocupados em média de 14 anos, especialmente pela população de baixa renda (CAMBÉ, 1993). Pode-se observar, que segundo a perspectiva da PMC, em 2004 o município já não teria mais lotes vazios se a cidade se mantivesse naquele tamanho de perímetro urbano, o que não aconteceu, pois, além da cidade se expandir, os lotes vazios do município possíveis de habitações subiram para mais de 9 mil lotes.

Deste modo, a área habitacional da cidade começou a ser dividida em três núcleos: o Central, Ana Rosa e Bandeirantes. Além disso, havia um núcleo industrial que ligava os núcleos do Jardim Ana Rosa e Jardim Bandeirantes, conforme a figura a seguir.

Figura 6. Núcleos urbanos da cidade de Cambé/PR em 1990



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Cambé, 2017.

Pode-se observar que a criação desses núcleos ocorreu frente a cidade de Londrina e a principal rodovia Federal que corta as cidades, fazendo com que as moradias nessas regiões tivessem um valor elevado de aquisição em que a população que não teria poder aquisitivo para adquiri-las acabasse se inserindo em áreas mais afastadas, surgindo então, novas ocupações e loteamentosdesse adensamento.

Posterior à criação do Ministério das Cidades em 2001 e a obrigatoriedade da construção de Planos Diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes e participantes de regiões metropolitanas, como já era o caso do município de Cambé/PR, a cidade construiu seu primeiro plano diretor com base na Lei nº 10.257/2001.

No ano de 2004 o Estado do Paraná determinou através do Decreto nº 2581 que todos os municípios deveriam executar com recursos próprios a

elaboração do seu plano diretor para poder acessar os investimentos do Governo do Estado para obras e investimentos municipais, denominados Programa de Ação e Investimento (CAMBÉ, 2008). Isso fez com que a cidade tivesse mais um motivo para construir seu plano, além do próprio Estatuto da Cidade.

A Lei Orgânica do município colocava como competência obrigatória a construção de moradias e melhorias habitacionais para população de baixa renda, assim como combater a pobreza e os fatores de marginalização. Para isso, foram elencadas três ações municipais:

- I – ampliar o acesso a lotes mínimos, dotados de infraestrutura básica e serviços de transporte coletivo;
- II – estimular e assistir, tecnicamente, projetos comunitários e associativos de construção de habitação e serviços;
- III – urbanizar, regularizar e titular as áreas ocupadas por população de baixa renda, passíveis de urbanização (CAMBÉ, 2008).

Neste plano diretor era destacado o déficit habitacional e a importância da criação de programas de construção de moradias, especialmente para população de baixa renda, tendo como responsável a Secretaria de Ação Social.

Dentre os programas sancionados pelo município foram inscritas no Programa Casas Populares mais de 7 mil famílias, perfazendo cerca de 25 mil pessoas participantes do déficit habitacional (CAMBÉ, 2008). Esse montante pode ser considerado um número alto levando em consideração que a população total do município neste período era de aproximadamente 89 mil habitantes.

O Programa Casas Populares do município tinha como critério de inscrição famílias com renda per capita de até R\$ 150,00 reais, ser residente do município e não ter imóvel próprio no nome de nenhuma pessoa do núcleo familiar, além, do diferencial na escolha das famílias, serem beneficiários do programa Bolsa Família (CAMBÉ, 2008).

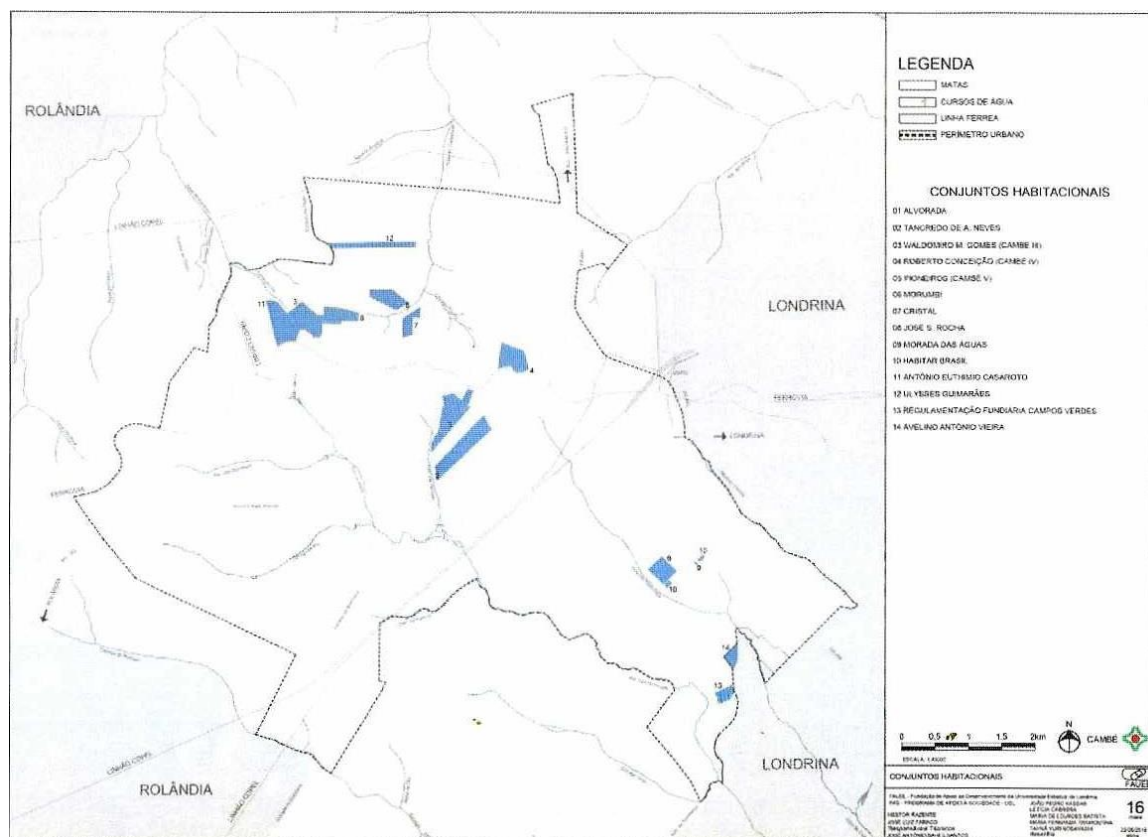
Desde os anos de 1970 foram construídos doze conjuntos habitacionais no município (figura 3) via parceria com a Companhia de Habitação do Paraná –

COHAPARé a Caixa Econômica Federal, no intuito de suprir as mais de 5 mil famílias que buscavam por moradia popular. Esses conjuntos representavam juntos 3.381 unidades habitacionais para população com renda de no máximo 3 salários mínimos, um valor pequeno levando em consideração as 100 mil pessoas residentes na cidade (CAMBÉ, 2020).

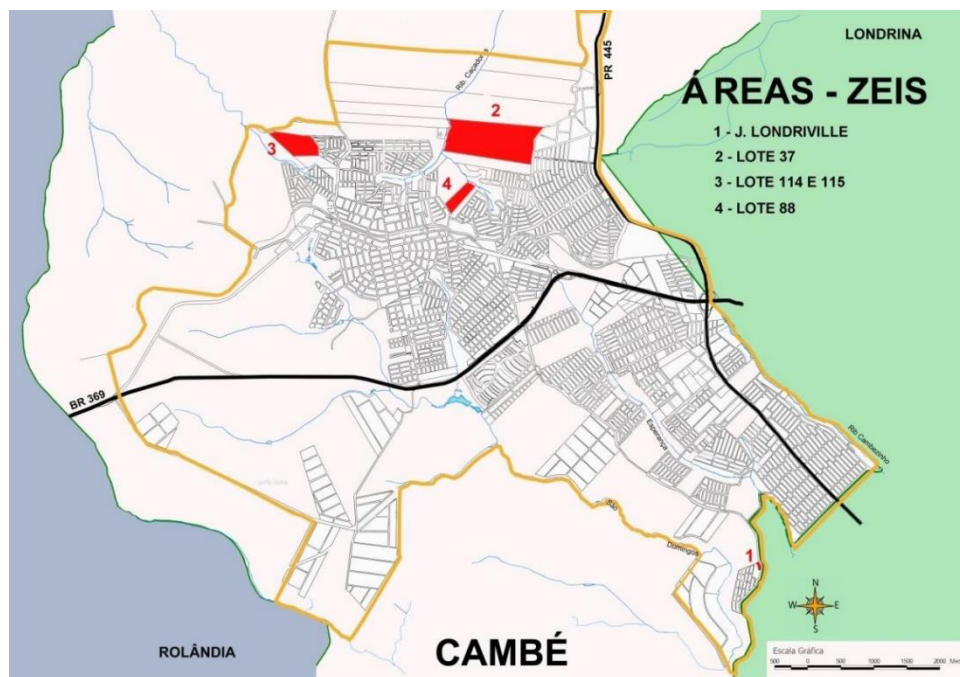
Além disto, havia um projeto de ação de readequação de conjuntos habitacionais para dois bairros em que foram construídas moradias em situação de risco pela própria política habitacional do município, onde o intuito era realocar essas famílias, que no total dariam mais de 92 (CAMBÉ, 2008).

Surge neste plano um projeto de regularização fundiária do Jardim Campos Verdes com o intuito de legalizar as propriedades e inserir a população no contexto do município (CAMBÉ, 2008).

Um grave problema encontrado neste plano diretor é a afirmação de que não há ocupações irregulares no município e sim habitações em situação precária, e, além disso, menciona que a cidade terá as Zonas Especiais de Interesse Social (2008). Há controvérsia, visto que o Jardim Campos Verdes foi ocupado nos anos 2000 e nos 12 anos de permanência do plano não foram instauradas as ZEIS e nem colocadas no atual plano de 2020.

Figura 7. Conjuntos Habitacionais do município de Cambé/PR, 2000

Fonte: Secretaria de Planejamento Municipal de Cambé/PR, 2017.

Figura 8. Possíveis Zonas Especiais de Interesse Social de Cambé/PR

Fonte: Plano Diretor Municipal, Cambé, 2008.

De acordo com o Plano Diretor Municipal do ano de 2008, somente o Jardim Londrville seria uma área de ZEIS. Entretanto, ele foi ocupado depois do Jardim Campos Verdes e, conforme mostra o mapa, os dois bairros já estão consolidados dentro do perímetro urbano do município. O mesmo plano menciona que será feito a

Regularização da posse de 66 domicílios que estão sem titularidade. Sendo estes, 376 domicílios no J. Campos Verdes e 48 domicílios no Jardim Londrville. É necessário constituir equipe técnica jurídica e de acompanhamento social, estabelecer convênios com cartórios para a escritura pública e registro de imóveis. As intervenções devem ser integradas com o trabalho social e com a efetivação da regularização fundiária, condição essencial para a sustentabilidade das intervenções de urbanização dos assentamentos precários (CAMBÉ, 2008).

O Plano Diretor de 2008, também apresentou

[...] como princípios a gestão democrática, participativa e descentralizada; a preservação, manutenção e recuperação do meio ambiente equilibrado; a promoção de vida digna com redução das desigualdades e a exclusão social; o fortalecimento da região metropolitana na qual está inserida; o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumento redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço do Município (CAMBÉ, 2008, p. 14).

O plano previu a política de implantação de parcelamento prioritário, onde teriam como ações:

- I - aproveitamento dos imóveis não edificadas e não utilizados que estarão sujeitos à tributação diferenciada mediante a aplicação dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade;
- II - estabelecimento de diretrizes para o aproveitamento dos imóveis considerados de localização estratégica para implantação de atividades que promovam o desenvolvimento econômico, social e habitacional de Cambé, bem como o do meio ambiente (CAMBÉ, 2008, p. 114).

Também foi colocado em plano de ação a política de aproveitamento de imóveis e edificações subutilizadas, tendo como fundamento as seguintes ações:

- I - determinação de parâmetros que estabeleçam critérios de identificação de imóveis e edificações subutilizadas;
- II - levantamento das condições físicas, jurídicas e sociais de cada edificação e as potencialidades de reutilização;
- III - elaboração de estudos, projetos e ações para a reutilização, restauração e conclusão dos imóveis, verificando formas de financiamento, viabilidade jurídica e formas de execução pública, privada ou em parcerias;
- IV - notificação dos proprietários dos imóveis sujeitos ao cumprimento da função social da propriedade;
- V - aplicação dos instrumentos do estatuto da cidade como notificação para edificação e/ou utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo e consórcio imobiliário (CAMBÉ, 2008, p. 115).

Por sua vez, o direito de preempção, aplica-se para os seguintes casos:

- I - regularização fundiária;
- II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III - constituição de reserva fundiária;
- IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (CAMBÉ, 2008, p. 120).

Para a política de produção habitacional de interesse social são previstas as seguintes ações:

- I - elaboração de projetos para a produção regular de habitações de interesse social em áreas aptas e passíveis de urbanização;
- II - aplicação de mecanismos e instrumentos que viabilizem parcerias público/privadas e sociedade civil organizada para promover habitações de interesse social;

III - aplicação de instrumentos redistributivos da renda urbana e do solo da cidade;

IV - adequação dos padrões urbanísticos e simplificação dos procedimentos de aprovação de projetos de interesse social mediante instituição de zonas especiais (CAMBE, 2008, p. 125).

A política de regularização fundiária e urbanização de áreas irregulares têm como ações básicas:

I - elaboração de um plano para a elaboração de Zonas Especiais de Interesse Social, no intuito de estabelecer normas especiais para urbanização com a situação real dos assentamentos, mediante a expedição de normativa e a instituição de ZEIS;

II - promoção de medidas para a legalização e titulação da área, em benefício dos ocupantes;

III - promoção de condições adequadas para a urbanização e melhoria das condições de saneamento ambiental nos locais de conflitos;

IV - implantação de infraestrutura urbana, equipamentos e serviços necessários (CAMBE, 2008, p.127).

A política de recuperação de mais valia urbana prevê a implantação dos seguintes instrumentos urbanísticos:

I - outorga onerosa do direito de construir;

II - exigência de contribuição de melhoria decorrente de obras e ações que tenham proporcionado melhorias e valorização do local;

III - IPTU progressivo no tempo em propriedades territoriais e edificações que não cumprem sua função social.

IV –Direito de Preempção (CAMBÉ, 2008, p. 134).

A política habitacional poderia utilizar da Transferência do Direito de Construir para casos onde o imóvel for considerado necessário para programas de regularização fundiária, áreas de ocupação de população de baixa renda e habitação de interesse social (CAMBÉ, 2020).

Em relação ao plano diretor de 2008 algumas considerações precisam ser feitas. Apesar de instituídos no plano alguns instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade como o Direito de Preempção, a Transferência do Direito de Construir, a criação das ZEIS, assim como a recuperação de mais valia urbana, ainda não foram implantadas dentro dos 12 anos de duração do plano e apenas o Direito de Preempção foi retomado no atual plano diretor do município.

O atual plano diretor municipal da cidade de Cambé/PR é pautado na Lei Federal nº 10.257 de 2001 que é o Estatuto da Cidade e a Lei Estadual nº 15.229 de 2006 que dispõem das normas de planejamento e desenvolvimento do estado do Paraná. Em relação ao município de Cambé/PR, o plano diretor mais recente é o do ano de 2020, que começou a ser discutido no ano de 2017 através da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Estadual de Londrina – FAUEL (CAMBE, 2020).

No que tange às políticas habitacionais, a Constituição do Estado do Paraná coloca como princípios e obrigações dos municípios

- I - ofertas de lotes urbanizados;
- II - estímulo e incentivo à formação de cooperativas populares de habitação;
- III - atendimento prioritário à família carente;
- IV - formação de programas habitacionais pelo sistema de mutirão e autoconstrução.

Já o Estatuto da Cidade estabelece que os planos diretores contenham no mínimo:

- I- O estatuto da cidade determina que contenha no plano diretor, no mínimo
- II- A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e demanda para utilização;
- III- Disposições requeridas pelos instrumentos: do Direito de Preempção, da Outorga Onerosa do Direito de Construir, da Outorga Onerosa de Alteração do uso do solo, das Operações Urbanas Consorciadas e da Transferência do Direito de Construir;
- IV- Sistema de acompanhamento e controle (CAMBÉ, 2020, p.4).

Além disso, a Constituição do Estado do Paraná, ao se referir a política urbana e o cumprimento da função social da propriedade, estabelece como conteúdo básico do plano diretor:

- I- Normas relativas ao desenvolvimento urbano;
- II- Políticas de orientação da formulação de planos setoriais;
- III- Critérios de parcelamento, uso e ocupação do solo, prevendo áreas para moradias populares, com garantias de acesso ao local de trabalho, serviços e lazer;
- IV- Proteção ambiental;
- V- Ordenação de usos, atividades e funções de interesse zonal (CAMBÉ, 2020, p.5).

O Plano foi supervisionado pela Secretaria Municipal de Planejamento sob a gestão do prefeito José do Carmo Garcia, sendo que, na construção do PDC de 1993 , o mesmo era vice prefeito da cidade.

O Plano Diretor Municipal - PDM tem como eixo orientador a Lei Orgânica do Município –LOM, que concentra as normas dos diferentes campos da administração pública, as referências da política urbana e atribuições do município e direcionam as políticas públicas (CAMBÉ, 2020). Entre as questões fundamentais estão:

- I. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências da ordenação da cidade, expressa no plano diretor e compatibilizada à política urbana.
- II. O município promoverá, em consonância com sua política urbana e respeitadas as disposições do plano diretor, programas de habitação popular destinados a melhorar as condições de moradia da população carente do município.
- III. O município deverá [...] ampliar progressivamente a responsabilidade local pela prestação de serviço de saneamento básico; executar programas de saneamento em áreas pobres atendendo a população de baixa renda, com soluções adequadas e de baixo custo para o abastecimento de água e esgoto sanitário.
- IV. A política urbana a ser formulada no âmbito do processo de planejamento urbano terá por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem estar dos seus habitantes, em consonância com a política social e econômica do município (CAMBÉ, 2020, p. 321).

O plano diretor municipal de 2020 tem por princípio ser instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana, tendo como base o cumprimento da função social da propriedade urbana, a inclusão social e territorial, o direito ao acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Assim como garantir a segurança e a qualidade de vida aos cidadãos, promover a expansão urbana e assegurar a participação do cidadão na gestão do desenvolvimento (CAMBÉ, 2020).

Atender a demanda por novas moradias e incentivar a construção de moradias para população de baixa renda, eliminar a habitação subnormal e garantir áreas para instalação de equipamentos urbanos e comunitários nos loteamentos populares, e por fim, promover a regularização fundiária urbana do Jardim Campos Verdes são diretrizes estabelecidas na política para serem cumpridas a curto prazo (04 anos), segundo o Plano Diretor Municipal (CAMBÉ, 2020).

Dentro da Política Municipal de Habitação foi instituída a política de gestão democrática, em que seria assegurada de forma permanente a transparência da gestão pública com a realização de conferências municipais sobre a política urbana junto com a população (CAMBÉ, 2020). Dois anos posteriores a aprovação deste plano diretor ainda não foi realizada nenhuma conferência municipal com divulgação e presença da população.

Fica estabelecido no Plano Diretor Municipal de 2020 a Política de Ordenamento Físico Territorial, que tem os seguintes objetivos:

- I- Garantir o direito à cidade sustentável;
- II- Evitar distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre a qualidade do espaço;
- III- Evitar a utilização inadequada dos imóveis;
- IV- Evitar a deterioração das áreas urbanizáveis;
- V- Evitar a degradação ambiental;
- VI- Evitar a poluição;

- VII- Garantir a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- VIII- Planejar o desenvolvimento da cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município;
- IX- A simplificação da legislação urbanística;
- X- Promover a inclusão social;
- XI- Estimular a produção imobiliária, favorecendo a provisão de espaços adequados e criando condições de bom atendimento do mercado;
- XII- Garantir o cumprimento da função social da propriedade;

Esta política de ordenamento físico territorial ficou responsável por definir as áreas de regularização fundiária, onde se localizam ocupações irregulares que necessitam de um projeto e de regularização. Isso ocorreu por conta da introdução da Lei nº 13.465/2017 que alterou aspectos essenciais na regularização fundiária urbana, inclusive no que tange à autonomia do município frente a estas áreas.

Além disso, a mesma lei tem como diretrizes promover o adensamento populacional, estimular a expansão urbana em todas as direções da cidade onde tenha infraestrutura e equipamentos urbanos comunitários, evitar lotes vazios dentro do perímetro urbano, delimitar quais áreas são passíveis de cobrança dos tributos municipais e controlar a ocupação de imóveis irregulares (CAMBÉ, 2020).

O Zoneamento do Uso e Ocupação do solo tem por objetivos garantir áreas de preservação permanente, harmonizar a ocupação dos lotes com as características do relevo, evitar a segregação espacial, adequar o solo urbanos as condições e necessidades viárias, aplicar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e adequar as densidades demográficas igualmente com as necessidades infra estruturais (CAMBÉ, 2020).

A política municipal de habitação determinou como objetivo garantir o direito à moradia digna, tendo por diretrizes observar as determinações do plano local de habitação de interesse social como meta permanente do município (CAMBÉ, 2020). Entretanto, o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS utilizado nesta política é do ano de 2012, ou seja, pautado no plano diretor municipal de

2008, onde o desenvolvimento da cidade já havia ocorrido em diferentes frentes e formas.

O PLHIS é um instrumento de implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e deve expressar o entendimento do Governo e da comunidade local a respeito do planejamento municipal do setor habitacional, especialmente destinado a população com renda de até 3 salários mínimos, com o objetivo de promover o acesso à moradia digna.

Tem como objetivo principal assegurar o cumprimento do direito constitucional do cidadão cambense a uma moradia digna, contribuir para a redução das desigualdades sociais e a ocupação justa e sustentável do território. O Plano deve conter diagnóstico do setor habitacional, diretrizes e objetivos, linhas programáticas, fontes de recursos, metas, indicadores e plano de ação, com vistas a enfrentar os principais problemas habitacionais do município, com ênfase na habitação de interesse social (CAMBÉ, 2012, p. 17).

De acordo com o PLHIS a Prefeitura Municipal de Cambé é o principal ator no processo de elaboração de políticas públicas da cidade, tendo a associação dos moradores como participantes ativos de consulta para obras de infraestrutura. O plano de regularização fundiária menciona Jardim Campos Verdes como um local onde a associação tem grande participação frente à prefeitura (CAMBÉ, 2012). Entretanto, como será discutido posteriormente, essa associação de moradores do Jardim Campos Verdes atualmente não tem participação na PMC e não está ativa no bairro.

Uma das ações urbanísticas prevista no Estatuto da Cidade e implantado no município de Cambé é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, criado pela Lei Municipal 2.149/2007, composto por 13 membros do poder público e 6 da sociedade civil (CAMBE, 2012), tendo por objetivo

- I – examinar, elaborar e emitir pareceres, sugerir propostas relacionadas a planos, projetos e programas setoriais desenvolvidos pelo poder Executivo Municipal;
- II - examinar, elaborar e emitir pareceres, sugerir propostas relacionadas a legislação urbanística e do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Cambé;
- III – analisar e emitir pareceres sobre Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV;
- IV – elaborar seu Regimento Interno, forma de organização e representação;
- V – apreciar e pronunciar-se sobre planos gerais e específicos, que estejam relacionados com os interesses de toda a comunidade, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano municipal;
- VI - acompanhar e colaborar com os processos de discussão pública das diretrizes dos planos;
- VII – proceder a apreciação prévia de propostas de elaboração e de revisão do Plano Diretor;
- VIII – acompanhar e fiscalizar os atos do poder público quanto à observância das metas e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor;
- IX – convocar, caso entenda necessário, audiências públicas para discussão de temas relacionados ao desenvolvimento urbano;
- X – Opinar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Cambé.

Cabe ressaltar que dentre os seis representantes da sociedade civil há participantes da associação de engenheiros, arquitetos e agrônomos, da associação comercial e empresarial, do conselho municipal do meio ambiente, do conselho regional de corretores de imóveis e da associação de ambientalistas (CAMBE, 2012).Conforme colocado

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, será constituído por dois representantes, sendo um titular e um suplente, da (o): I - Poder Legislativo Municipal; II - Associação de Engenheiros de Cambé; III - Associação Comercial de Cambé; IV - Federação das Associações de Moradores de Cambé; V - Lions Clube de Cambé; VI - Rotary Clube de Cambé; VII - do órgão de planejamento da Região Metropolitana de Londrina, quando houver; VIII - Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR; IX - Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL; X - Ordem dos Advogados do Brasil; XI - Sindicato Patronal Rural; XI - Sindicato dos Trabalhadores Rurais; XIII - Corpo de Bombeiros; XIV -

Associação de Proteção do Meio Ambiente; XV - Ministério Público; XVI - Procuradoria Jurídica Municipal (CAMBE, 2020, p. 45).

Sendo assim, há apenas uma representação das associações de moradores, deixando claro que quem faz parte da “gestão participativa” do Plano Local de Habitação de Interesse Social em grande parte não é quem se encaixa nas demandas das habitações de interesse social, posto que tem-se aproximadamente 6 mil pessoas com renda de no máximo 3 salários mínimos à espera por moradias na cidade.

A participação da sociedade civil na gestão dos assuntos públicos é o resultado da efetividade de uma gestão democrática, além de ser expressa na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 10.257/2001 para o cumprimento de uma política urbana que garanta o desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana (BRASIL, 2001).

Os conselhos, as conferências, as audiências, consultas e debates são espaços de diálogo entre os diversos interesses provenientes da sociedade civil, de proposições partindo dos diversos setores, da avaliação e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades (BRASIL, 2005a, p. 195).

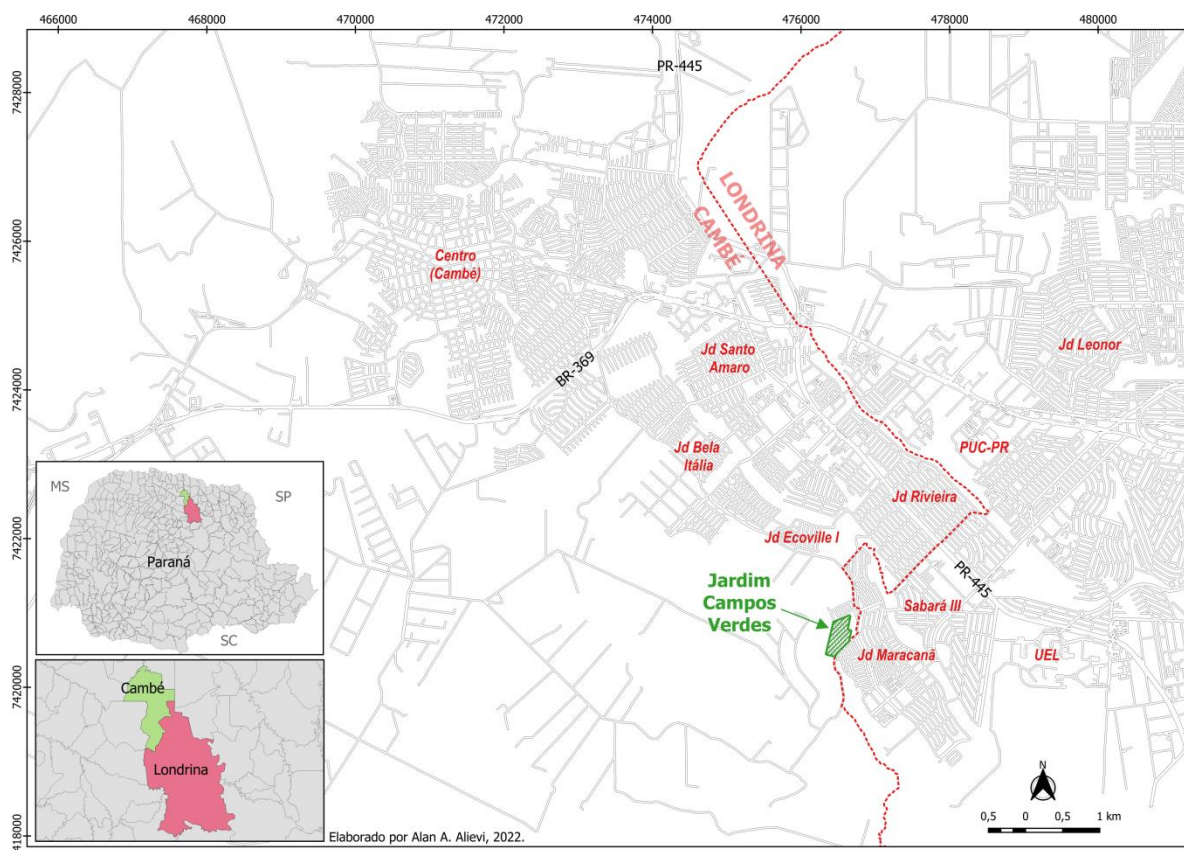
A realidade da sociedade e dos estados brasileiros nos remetem a falhas nas construções participativas, visto que essa cultura da participação popular na gestão de políticas públicas é quase que inexistente, especialmente pela população que mais necessita de moradias., Tal fato decorre por falta de informação, compreensão e até de entendimento da importância dessa participação, visto que muitas vezes nem sabem a ocorrência das atividades participativas, e o que se vê, é a participação de grandes proprietários fundiários, promotores imobiliários, donos dos meios de produção.

São esses agentes produtores do espaço urbano, que detém alto poder aquisitivo e decisório, os que acabam se envolvendo nessa gestão participativa, mantendo o padrão de produção do espaço urbano voltado para a população com

faixa de renda alta ou, ainda, evitando que o fundo público seja, pelo menos em parte, destinado a redução das desigualdades espaciais.

4.2 O JARDIM CAMPOS VERDES EM CAMBÉ/PR E O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Prefeitura Municipal de Cambé/PR, de acordo com os levantamentos realizados para essa pesquisa, firmou em 10 de Outubro de 2011 o Termo de Compromisso nº 0352248/2011 junto ao Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal para a regularização fundiária das moradias do Jardim Campos Verdes, a construção de um Centro Municipal de Educação Infantil – CMEI, um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, uma praça poliesportiva e a realização do Projeto Social na conclusão dessas construções, assim como a regularização fundiária dos 204 lotes que a PMC teria para regularizar de construção particular (ITEDES, 2018).

Mapa 2. Localização do Jd. Campos Verdes na malha urbana de Cambé/PR

Fonte. Openstreetmap, 2022. **Org.** Caroline Berger, 2022.

O lote 97-A2, denominado de Jardim Campos Verdes, foi cedido pela COHAB-LD para a PMC no ano de 2011 para ser realizado o processo de regularização em nome das famílias ocupantes. Entretanto, por se tratar de uma ocupação e alta rotatividade – na época – de moradores, foi preciso a construção de um Plano de Ação, realizado pelo ITEDES através do Contrato nº 319/2017, com o intuito de realizar ações técnico, sociais e econômicas no bairro (ITEDES, 2018). Um dos principais problemas apresentados se deu pelo fato do processo de REURB ter tido início em 2011 e o Plano de Ação só ter sido desenvolvido no ano de 2017.

O processo de regularização fundiária foi iniciado em 2011, onde a PMC recebeu aproximadamente R\$ 18 milhões para sua realização com conclusão prevista para o ano de 2014. Além disso, os dados divulgados pela COHAPAR, através do SISPEHIS, público a população em geral, previa que o Jardim Campos

Verdes no ano de 2010 era um loteamento irregular no município de Cambé/PR (figura 9).

Figura 9. Situação do jardim Campos Verdes em 2010.

PEHIS IPR

PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO PARANÁ
SISPEHS - SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE NECESSIDADES HABITACIONAIS DO PARANÁ

COHAPAR

Voltar

Área de Loteamento Clandestino e/ou Irregular - Ficha de Observação

MUNICÍPIO: CAMBÉ DATA/PREENCHIMENTO: 01/10/2010

IDENTIFICAÇÃO DO LOTEAMENTO

Q5. Nome principal do loteamento	JARDIM
Q5.1. Endereço	
Q6. Tempo que existe o loteamento (em anos)	NÃO SABE
Q7. Lotes com edificações (estimativa)	89
Q8. Lotes vazios (estimativa)	278
Q9. Total de domicílios desse loteamento (estimativa)	367
Q10. Qual a origem dessa estimativa?	CONTAGEM IN LOCO

Fonte: COHAPAR, 2022.

A contagem *in loco* dessas estimativas foi realizada por técnicos da COHAPAR. Além disso, o próprio sistema informava uma outra realidade no ano de 2016 para o bairro, conforme a figura 10 com conteúdo extraído do próprio endereço eletrônico da COHAPAR.

Segundo esse levantamento, o Jardim Campos Verdes havia sido regularizado antes do ano de 2016 e caracterizado como uma ZEIS. Como sabemos é sabido, o bairro continua em processo de regularização e não é considerado uma ZEIS pela prefeitura de Cambé/PR de acordo com seu plano diretor atual.

Figura 10. Situação do Jardim Campos Verdes em 2016

SISPEHIS - SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE NECESSIDADES HABITACIONAIS DO PARANÁ

Formulário de Pesquisa

MUNICÍPIO: CAMBÉ DATA/COLETA: 11/01/2016 HABITANTES: 96427

+ IDENTIFICAÇÃO GERAL

- OUTRAS OBSERVAÇÕES

A ocupação denominada Londrville com área de aproximadamente 17500 m² possui 70 famílias assentadas , é um invasão ao lado do loteamento jardim Campos Verdes que recentemente foi regularizado com recursos do FNHIS atualmente ZEIS (zona de habitação de interesse social) .

Q.37 - Produção Cohapar- consideramos a data da assinatura dos convênios; exceto FNHIS-62 uds consideramos a data da entrega, uma vez que o termo do convênio é de 2008 e foi concluído em 2015.

OS itens Q20 e Q21 e 26 áreas disponíveis para construções de empreendimentos habitacionais ,vazios urbanos e ZEIS correspondes ao mesmos locais.

Q21. Existem vazios urbanos (áreas urbanas dotadas de infraestrutura: luz, água, coleta de lixo, transporte, escola, etc.) que possam ser utilizadas para habitação?

Considerando a questão 21 a respeito dos vazios urbanos existente no município , se consideramos a imagem GOOGLE de 11-03-2016 , existem dentro do perímetro urbano de Cambé LEI 2761/2015 - Lei - 23/12/2015, vazios em processos de ocupação de parcelamento do solo estão tramitando dentro da Secretaria de Planejamento, onde irão alterar os vazios existente , mesmo porque os processos de parcelamento do solo demanda tempo a serem consolidados.

Fonte: COHAPAR, 2022.

Somente a partir de 2016 foram iniciadas as construções dos equipamentos urbanos e em 2017 foi elaborado o Plano de Ação. Em termos documentais, foram exigidos que os moradores levassem a documentação necessária para REURB no ano de 2016, depois em 2018 e agora em 2022 exigido novamente. Nota-se que há um descaso com a população residente, pois ficam sem informações legais sobre o processo da regularização fundiária durante o trâmite documentário e toda construção e execução do plano de ação.

No plano de ação foi criado uma Comissão de Acompanhamento da Regularização Fundiária – CARF (ITEDES, 2018, p. 5), com o intuito de

- Acompanhar a evolução de todas as etapas da regularização fundiária;
- Fazer mediação entre a população beneficiária e o Poder Público;
- Fornecer informações necessárias pertinentes, para auxiliar no processo de regularização fundiária;
- Cumprir função de controle social;

- Prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais.

Neste sentido, a CARF era composta pela diretora do CRAS do bairro, a secretária de planejamento da PMC, a autointitulada presidente da associação dos moradores – que é inexistente no bairro – e dois representantes do bairro (ITEDES 2018). O que se observou nos bairros partir dos trabalhos de campo realizado durante os meses de Março, Abril, Maio e Junho de 2022 no diálogo com os moradores, é que essa CARF nunca aconteceu e ainda hoje¹, com o processo de regularização fundiária em andamento, não ocorre.

As diretrizes que deveriam acompanhar o processo da REURB (ITEDES, 2018, p. 5) eram

- Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria de condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de Governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas a geração de emprego e renda;
- Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- Estímulo à resolução em todas as etapas do processo de regularização;
- Concessão do título preferencialmente para a mulher;
- Prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Durante os 10 meses de trabalho de campo no bairro, passando de casa em casa, ouviram-se dúvidas e desconhecimento sobre a questão da regularização, ou seja, falta de informação de grande parte da população frente ao andamento

¹ Dezembro de 2022 quando a autora finalizou a redação final dessa pesquisa e encaminhou para a banca de avaliação.

desse processo de regularização. Verificou-se também a falta de articulação entre as políticas de mobilidade urbana, geração de trabalho e renda, visto que há apenas uma linha de ônibus de Cambé em 2 horários no dia, o não cumprimento da função social da cidade e a organização de novos núcleos urbanos informais dentro do próprio bairro (figura 11).

O bairro é composto de casas construídas pelo PMCMV e por pequenas áreas de ocupações (como mostra a imagem). Em ambos os casos os moradores não detêm a documentação de propriedade dos lotes, mesmo aqueles que tiveram as casas construídas.

Figura 11. Construções informais no Jardim Campos Verdes em março de 2022



Fonte: Trabalho de campo. Caroline Berger, 2022.

Em março de 2022 havia apenas uma construção de moradia no fundo de vale do bairro (figura 11), construída pelo seu único morador com restos de construções e móveis que ele encontrou caminhando nos bairros vizinhos e doados

por moradores do próprio bairro. Vale ressaltar que não havia tentativa de ligação de energia elétrica e a demarcação de novas moradias.

Em maio de 2022 foi realizado um novo campo no bairro e verificou-se a construção de quatro novas moradias do mesmo formato de autoconstrução, feita com restos de materiais e móveis que os próprios moradores encontravam nas ruas e recebiam de doações (figura 12).

Figura 12. Construções de moradias informais no Jardim Campos Verdes, maio/2022



Fonte: Trabalho de Campo. Caroline Berger, 2022.

Na figura 12 é possível visualizar a demarcação da construção de duas novas moradias no terreno. Além disso, há uma união entre os moradores dessas moradias para conseguir energia elétrica. Até a data do campo no mês de Maio de 2022, os moradores estavam em fases de testes com a fiação, pois os fios que haviam conseguido não suportavam gerar energia para todas as moradias devido a sua espessura e qualidade, já que conseguiam em restos de construções nas ruas próximas ao bairro.

Vale ressaltar que a diretriz do plano de REURB sobre a criação de novas ocupações evidentemente não funcionou, já que há a construção dessa nova ocupação no bairro com 5 novas moradias em um período de 2 meses, diante disto, um morador de 22 anos relatou que:

“Eu sempre morei aqui no bairro desde criança, minha mãe foi uma das primeiras moradoras do bairro, depois ela faleceu, ficou só eu e meus irmãos, a gente se meteu com drogas, já fui preso, parei de estudar. Quando sai da cadeia eu me casei, trabalhava e pagava aluguel até uns 3 meses atrás, até que perdi meu emprego e aí a cabeça não fica boa vendo conta chegando e sem comida, foi então que eu e minha mulher fomos despejados pelo dono da casa e nossa única saída foi vim construir um barraco aqui em baixo, é o único jeito ou a gente ia dormir na rua. Aqui a gente se ajuda, o vizinho da chácara da frente dá água, o pessoal que mora aqui do lado cada um procura fio em um canto da cidade para gente puxar energia, já conseguimos um grande que dava para ligar de todas casas, mas era muito fino e não suportou, mas a gente tá procurando, vamos fazendo o que dá para fazer e ficar aqui. Eu tenho vontade de voltar estudar, minha mulher também, mas a gente mal tem condição de viver.” (Trabalho de campo. Maio, 2022).

Viver sob determinadas condições acaba fazendo com que os sujeitos enxerguem a educação como algo não tão necessário, visto que passam os dias buscando meios para sobreviver, e neste caso, estudar seria quase que um privilégio.

Outro fato que ocorre no bairro, é a presença de uma chácara de lazer no fundo de vale em construção de um sujeito que não reside no bairro e dois sítios com moradores já conhecidos no bairro pela população, que sempre viveram ali com suas plantações e gado, conforme demonstra a Figura 13. O cenário deixa evidente que o poder público deveria ter maior ação dentro do bairro, tanto para conduzir de forma mais clara o processo de regularização fundiária frente aos moradores que necessitam dessas moradias para viverem, quanto para fiscalizar construções que estão usando desses lotes para construções que não vão exercer função social e nem servir para moradia.

Figura 13. Ocupação no fundo de vale do Jardim Campos Verdes, maio/2022



Fonte:Trabalho de Campo.Caroline Berger, 2022.

No total o bairro contava, até Maio de 2022, com 376 lotes, sendo um lote destinado ao Centro Comunitário (figura 9) de responsabilidade da Associação dos Moradores registrada pelo CNPJ 29.054.682/0001-05 (ITEDES, 2018). Em relação à associação de moradores, esta não existe na realidade, segundo grande parte dos moradores do bairro ao qual constatamos através dos nossos trabalhos de campo, conforme destaca A., 47 anos.

“A presidente do bairro escolheu sozinha que ela era a presente do bairro, isso nunca foi discutido com todos moradores como deveria ter sido feito e a prefeitura e o CRAS aceitaram, porque nunca questionaram da onde veio essa presidência dela. O que ela faz aqui é receber doação que deveria ser pro bairro e para quem precisa de verdade e distribui pros amigos dela, a igreja repassa para ela e ela repassa pros amigos, ela faz isso com tudo que chega aqui e sempre chega nela né? Já que o próprio CRAS e a prefeitura tem ela como representante. Quanto tem alguma ação aqui ela sempre toma a frente e fala por todo mundo, é um erro nosso não ir discutir, mas acaba que ninguém aqui tem tanta amizade e quer comparar mais briga e dificuldade do que já temos, então a gente só vai aceitando, porque não vai mudar nada mesmo” (Trabalho de campo. Maio, 2022).

E diante dessa afirmativa, consultando o CNPJ através da receita Federal, a associação consta como inapta, ou seja, a autointitulada presidente da associação de moradores do bairro fica com a chave do centro comunitário e conforme nos foi relatado durante os trabalhos de campo e entrevista com os moradores, há um uso indevido do espaço, visto que ela só fornece a chave para pessoas próximas, tendo

já negado abrir o centro comunitário para velório de próprios moradores.

Figura 14. Centro comunitário do Jardim Campos Verdes



Fonte:Trabalho de campo. Caroline Berger, 2022.

As despesas com água e energia elétrica do Centro Comunitário são de responsabilidade da PMC por ser o único local disponível para fazer eventos públicos e coletivos, já a manutenção do local ficou a encargo dos moradores.

No decorrer dos trabalhos de campo realizados no bairro e nas conversas com os moradores, ficou explícita certa disputa de poder territorial entre a líder do bairro e seus aliados com a Prefeitura Municipal de Cambé representada pelos funcionários do CRAS. O Centro Comunitário é um exemplo palpável dessa desavença e quem perde é principalmente toda a população do local, já que o espaço não é utilizado para eventos coletivos e nem para uso da população em situações específicas, ficando a chave estritamente com uma pessoa e os representantes do poder públicomunicipal não buscam agir em prol da população,

continuam mantendo esse local sem uso e sob responsabilidade de uma associação que não é presente e, perante a lei, inativa.

A COHAB-LD firmou um termo de compromisso com a Prefeitura Municipal de Cambé cedendo uma área de sua propriedade e assumindo junto à Caixa Econômica Federal todo processo relacionado as habitações que necessitam de regularização fundiária e não fizeram parte do PMCMV. A PMC ficou responsável pela indicação das famílias e pela realização de todo processo de infraestrutura (ITEDES, 2018).

O Plano de Regularização Fundiária determinou algumas funções específicas a cada órgão envolvido, sendo de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Cambé:

Estabelecer os critérios específicos de enquadramento das famílias com potencial para titularidade gratuita; realizar o levantamento social e coleta da documentação, enquadramento preliminar das famílias, análise da documentação para comprovação, encaminhar a pasta com a ficha de levantamento social e documentação para COHAB-LD, fornecer as certidões municipais de cada lote, manter comunicação com os moradores em apoio, quando solicitado, às necessidades de informações ou documentações complementares por parte da COHAB-LD, apoiar, se necessário, a COHAB-LD nos trâmites de obtenção do registro das escrituras junto ao Cartório de Registro de Imóveis de Cambé, organizar o evento de entrega das Escrituras aos moradores (ITEDES, 2018, p. 10).

Notório que boa parte dessas responsabilidades não foi cumprida, visto que a documentação já foi exigida mais de 3 vezes para os moradores e parte desses moradores não obtém nenhum tipo de informação a respeito da situação documental.

Em relação a COHAB-LD ficou de sua responsabilidade

Análise da documentação de cada família e confirmação do enquadramento para titularidade gratuita, confecção das Escrituras, solicitar as certidões municipais, obtenção das assinaturas nas Escrituras, proceder ao registro das Escrituras no Ofício de Registro de Imóveis,

efetuar a avaliação dos valores de venda dos lotes, negociação da comercialização das vendas junto aos moradores “não enquadrados”, confecção dos Contratos de Compra e Venda e administração posterior das cobranças das parcelas (ITEDES, 2018, p. 6).

No período de realização deste plano de ação foram levantadas 93 famílias que se enquadravam nos critérios determinados pela prefeitura, que no caso, eram famílias que estivessem morando no bairro anteriormente a 2011, ano de firmação do termo de compromisso. Do montante levantado famílias 41 enviaram corretamente a documentação (ITEDES, 2018). No entanto, as 41 famílias que estavam aptas à titulação dos lotes ainda não tiveram até a presente data sua situação regularizada, assim como as outras 52 que ficaram com pendência documental. Além disso, nos anos de 2016, 2018 e 2021 foram pedidas as mesmas documentações para serem regularizadas e em nenhum desses momentos a população teve retorno. Durante a condução da presente pesquisa, obtiveram-se relatos de pessoas que desistiram de levar documentação por já terem enviado nas vezes anteriores e não tiveram resultados e nem informações a respeito da situação.

Foram determinados que os lotes comerciais e de igreja não seriam atendidos de forma gratuita, visto que não são para fins de moradia, sendo necessário que a regularização fosse feita por meio de comercialização junto a COHAB-LD (ITEDES, 2018). Neste caso, há apenas 2 lotes comerciais e 4 igrejas no bairro, dentre elas, duas são dentro de residências de moradores e 18 são construções da igreja que cederam para frequentadores. Deste modo E. de 42 anos relata que *“a prefeitura cedeu o nosso lote aqui e das outras igrejas para que a gente pudesse pregar o evangelho para comunidade, não cobraram nada pelos lotes (Maio, 2022)”*. Dessa maneira, fica claro que o exposto no plano de ação em relação aos lotes voltados a igreja que deveriam ser comercializados, não foram.

Em entrevista com a secretaria de planejamento de Cambé em 2021, verificou-se que o processo não teria sido concluído ainda porque havia muitas famílias com IPTU em atraso. Entretanto, perante a Lei nº 13.465/2017 da REURB,

nenhum tributo deve ser empecilho para conclusão da regularização, especialmente de REURB-S. O processo de regularização fundiária do Jardim Campos Verdes ainda se encontra (Dezembro de 2022) em desenvolvimento e com algumas situações embaraçosas.

Após breve momento de discussão com membros da prefeitura de Cambévia projeto de extensão voltado ao Direito a Cidade pela Universidade Estadual de Londrina – UEL², foi ministrada uma palestra com uma advogada especialista em REURB para a secretaria de planejamento urbano do município. Eles acataram a argumentação apresentada e, no começo do mês de Julho, emitiram um decreto anulando o IPTU em atraso como barreira para regularização do bairro. Entretanto, não houve mais nenhum avanço até o presente momento.

4.3 HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DO JARDIM CAMPOS VERDES

No decorrer da expansão urbana de Cambé/PR frente à cidade de Londrina/PR na busca por uma vinculação socioeconômica com o centro regional, criaram-se algumas áreas de conurbação entre ambas, visto que, elas começaram se apropriar de espaços urbanos localizados em suas periferias que eram pertencentes ao outro município, sendo assim

[...] as várias formas pelas quais uma cidade em crescimento absorve e/ou gera núcleos urbanos a sua volta, às vezes pertencentes a outras unidades político-administrativas, formando um tipo particular de cidade. A particularidade está no fato de que, a uma única cidade, passam a corresponder, em termos de Brasil, mais de um município (VILLAÇA, 2001, p. 49).

Assim aconteceu com o Jardim Campos Verdes, sendo que essa porção de terra era pertencente a COHAB de Londrina. Porém, por se tratar de uma área de baixo poder aquisitivo, o poder político da cidade de Londrina/PR não fez questão

² Projeto de Pesquisa “

de manter o lote para si e não pediu reintegração de posse frente à ocupação do lote.

A porção oeste da cidade de Londrina abrange alguns bairros de baixo poder aquisitivo, como o Jardim Olímpico, Maracanã e João Turquino, que são locais periféricos da cidade e que historicamente foram construídos marcados pela falta de moradia regular, problemas de violência e tráfico de drogas.

Esses três bairros, em meados dos anos 1990, eram ocupações em loteamentos privados, mas “comandados” por pessoas específicas que controlavam quem morava ou saía do local, compra e venda de loteamentos, fazendo com que os próprios donos da área ocupada procurassem a COHAB-LD para venderem o terreno, que foi efetivada nos anos 2000.

A partir da aquisição dessas terras pela COHAB-LD nessa porção oeste de Londrina outras ocupações foram criadas por pessoas que não tinham condições de pagar as taxas de regularização nas proximidades, como foi o caso do Jardim Campos Verdes nos anos 2000.

Essa junção de áreas urbanas de diferentes municípios são

[...] as várias formas pelas quais uma cidade em crescimento absorve e/ou gera núcleos urbanos a sua volta, às vezes pertencentes a outras unidades político-administrativas, formando um tipo particular de cidade. A particularidade está no fato de que, a uma única cidade, passam a corresponder, em termos de Brasil, mais de um município (VILLAÇA, 2001, p. 49).

O processo de conurbação acontece quando um município absorve núcleos urbanos ao seu redor e desenvolve com eles intensa vinculação socioeconômica, fazendo com que ocorra uma transformação em ambas as áreas (VILLAÇA, 2001).

Dentre as questões socioeconômicas, um fator primordial para que ocorra a conurbação, são as interações espaciais, o vínculo que as cidades criam entre elas.

Dentro desse vínculo, devem ser destacados os deslocamentos espaciais de pessoas, já que eles caracterizam o espaço intraurbano em oposição ao

deslocamento de cargas. Por outro lado, dentre os deslocamentos de pessoas, devem ser destacados os deslocamentos rotineiros, sistemáticos, diários ou quase diários, como aqueles entre residência e local de trabalho ou entre residência e escola. Devem também ser considerados os vínculos manifestados através das telecomunicações, particularmente o telefone que sejam tipicamente intraurbanos (VILLAÇA, 2001, p.51).

É através dessa integração física, social, política, econômica e cultural que a conurbação se dá como um processo e resultado desses fatores, que também podem ser encontrados em diferentes tipos e tamanhos de cidade.

La conurbación es un fenómeno mediante el cual dos o más ciudades se integran territorialmente, independientemente de su tamaño, de sus características propias y de la descripción administrativa que posean. [...] Este término tiene sentido de continuidad y puede ser aplicado tanto al proceso como al resultado. La integración física -como hecho material- a la vez que es un resultado, es generador de diversas dinámicas de interacción en lo social, lo cultural, lo político, lo económico, etc. Estas dinámicas no siempre tienen un correlato con el contexto político - administrativo el cual se desenvuelven y en muchas ocasiones ello genera tensiones y rupturas que causan repercusiones territoriales [...] (JAMARILLO, 2010, p. 2).

No caso do Jardim Campos Verdes, o bairro foi iniciado com a entrada de famílias vindas especialmente dos bairros vizinhos como o Olímpico, Maracanã, João Turquino e Panissa, pertencentes Londrina/PR.

Conforme destaca J. de 76 anos sobre o início da ocupação

“Quando eu vim morar aqui era tudo terra, eu tive muitos vizinhos que moravam aqui no bairro do lado comigo que vieram parar aqui porque não tinham condições de continuar ali, alguns por falta de dinheiro, outros por problemas com drogas e dívidas que perderam suas casas. Mas aqui era muita terra e pedra grande, a gente tinha que se virar para construir um barraco no meio das pedras (Trabalho de campo. Março, 2022)”.

Neste período de ocupação das pessoas no bairro, assim como nos bairros vizinhos, também havia uma pessoa responsável por dividir os lotes no bairro,

conforme relatado por H. de 84 anos:

“Quem cuidava do bairro era o Gaúcho, ele tinha uma casa construída lá na última rua e quando alguém precisava de um pedaço de terra tinha que ir pedir para ele, ele mesmo dava um prazo de 15 dias para construir e se passasse disso sem construção você perdia o lote e ele dava para outra pessoa, mas a gente também pagava um valor para ele por mês, mas era ele que cuidava de tudo aqui (Trabalho de campo. Março, 2022)”.

O início da ocupação do bairro também foi marcado pelo controle de uma pessoa que assumiu o papel de liderança e de gestor do bairro. Alguns moradores relataram que ele era como o prefeito daquela nova cidade – dos excluídos – que iriam instalando-se ali.

As pessoas que adentravam no Jd. Campos Verdes no início dos anos 2000 para construir seus barracos não tinham condições de fazer uma construção de tijolos como se tem hoje. Naquele período as casas eram feitas de restos de materiais de construção, moveis usados e o que achassem pelas ruas, L. de 67 anos relatou que

“Quando chovia a gente perdia tudo o que tinha, até as paredes que eram de madeira a água levava embora, o meu terreno era cheio de pedras grandes e eu comecei a pensar como eu ia fazer para construir aqui com as pedras daquele tamanho. Um dia eu resolvi que ia quebrar elas o máximo que eu conseguisse e assim fiz, passava o dia todo quebrando pedra, nesse tempo algumas pessoas passavam e viam as pedras quebradas e começaram querer comprar para usar nas suas casas, então eu comecei quebrar mais ainda as pedras e vender pro pessoal do bairro mesmo para eles construir, com isso eu limpei meu terreno, guardei um pouco de pedra para construir minha casa e com o dinheiro das vendas fui comprando o material que faltava (Trabalho de Campo. Março, 2022)”.

Essa forma de construção de moradias sem recursos ou apoio do sistema habitacional legal e do Estado permeia grande parte da população de baixa renda, especialmente, as que habitam em núcleos urbanos informais. Cabe ressaltar que esse tipo de autoconstrução é demasiadamente desenvolvido pela massa

trabalhadora assalariada com baixo poder aquisitivo que convive com um Estado e políticas públicas excludentes.

Isso diz respeito não somente à forma de construção da população, mas da ineficiência do Estado frente esses locais (MARICATO, 1982), e é preciso reconhecer que essas estratégias de ocupação acabam criando uma política cotidiana de sobrevivência, formas de viver o espaço que habitam e que, com suporte ou sem suporte do Estado, precisam sobreviver.

A população residente nas ocupações informais acaba desenvolvendo atividades de autoconstrução justamente por viverem em um ambiente onde políticas neoliberais os condicionam como um resíduo social que apodrece num esplendor imoral e turbulento, onde os habitantes convivem diariamente com o acesso inadequado de serviços básicos urbanos e a insegurança da posse da terra (DAVIS, 2006).

Conforme destaca E. de 67 anos a respeito da convivência e dos percalços ocorrentes no bairro no início da ocupação

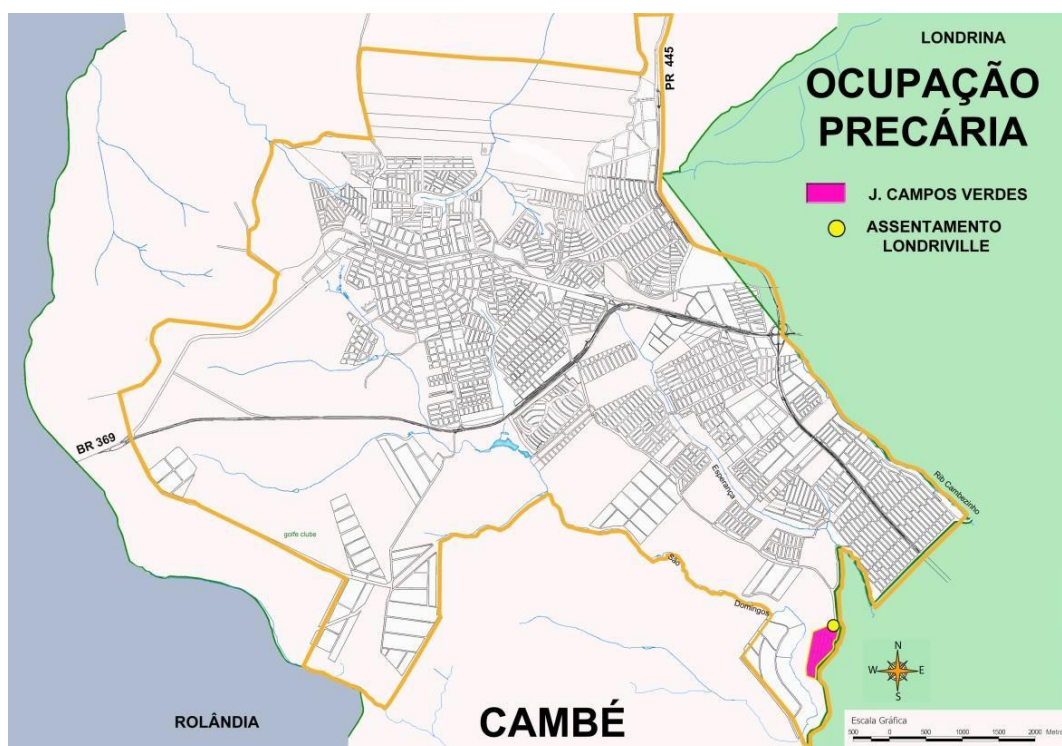
“A gente entrou aqui e ficamos largados, não tinha água, não tinha energia, não tinha dinheiro, não tinha prefeitura, não tinha ninguém, era nós por nós mesmos. Também tinha gente de todo canto da cidade, gente fugida por causa de drogas que se uniam com outros aqui, o homem que era o ‘responsável’ pelo bairro criava as normas e quem não conseguia fazer sua construção ele enfiava dentro de uma casa dele, lá acontecia de tudo, tinha prostituição, uso de drogas, já teve morte lá dentro, mas era a saída para muitas pessoas não ficar na rua. Eu separei do meu marido antes de construir minha casa, tive que morar lá, mas não aguentei ficar 1 mês, eu estava grávida e vivendo naquela situação, não era o que eu queria para mim, aí subi para um lote para construir meu barraco e fui evoluindo. Muita gente morreu aqui e acho que nem era por ser pessoas ruins, é por viver nessa situação, um dia você tem emprego e comida, no outro não tem nada, e vai para onde? Preferiam viver em condições ruins do que na rua, pelo menos não chovia e passava frio na cabeça (Trabalho de Campo. Março, 2022)”

Situações como essa não são raras de acontecer em áreas ocupadas. São

muitas pessoas, com diversos motivos, com diversas questões, com sua história, sua crença, sua raça, sua subjetividade, unidas em um local por uma questão: a sua classe social. As políticas públicas habitacionais e os programas de habitação popular deveriam ser o carro chefe dessas questões, mesmo com seus problemas e críticas, é uma saída digna para quem não tem onde dormir, para quem não tem onde viver com o mínimo de qualidade possível. Entretanto, quem tem fome e precisa, no mínimo dormir, precisa disso todos os dias e dão um jeito para fazer acontecer, mesmo que com condições vulneráveis, sobrevivem, resistem e resistiram.

Neste período, o lote 97-A2 da Gleba Ribeirão Cambé, denominado Campos Verdes, era de domínio da COHAB-LD (figura 15) e ocupado por aproximadamente 310 famílias (ITEDES, 2018).

Figura 15. Área ocupada do Jardim Campos Verdes, 2010



Fonte: Secretaria de Planejamento de Cambé/PR, 2010.

No ano de 2011 a COHAB-LD cedeu o lote para a gestão de Cambé assumir o processo de regularização fundiária, onde foi firmado um termo de

compromisso da Prefeitura Municipal de Cambé, COHAB-LD e Caixa Econômica Federal para execução do projeto.

A princípio seriam atendidas 376 famílias, queteriam que sair das suas moradias por seis meses para que as casas fossem (re)construídas e entregues prontas aos moradores. Destas, 172 famílias conseguiram fazer esse procedimento (CAMBÉ, 2012).Entretanto, se trata de uma ocupação irregular onde as pessoas estão vivendo em condições financeiramente precárias e não são todas as que conseguiram sair do bairro para outra moradia até que a sua estivesse totalmente disponível.

Figura 16. Jardim Campos Verdes, 2002



Fonte:Secretaria de Planejamento de Cambé/PR, 2010.

No ano de 2011 já havia abastecimento de água pela SANEPAR e energia elétrica fornecida pela COPEL.Porém, obviamente não eram todas famílias que tinham condições de ter esses fornecimentos regulares e ainda hoje, há famílias que tem uso de água e energia elétrica de forma clandestina.

O ano de 2012 foi marcado pela finalização das moradias construídas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (figura 17).Entretanto, as casas só foram entregues no ano de 2013, e, ainda hoje, as casas permanecem sem documentação em nome dos seus proprietários.

Figura17. Moradias construídas através do Programa Minha Casa Minha Vida



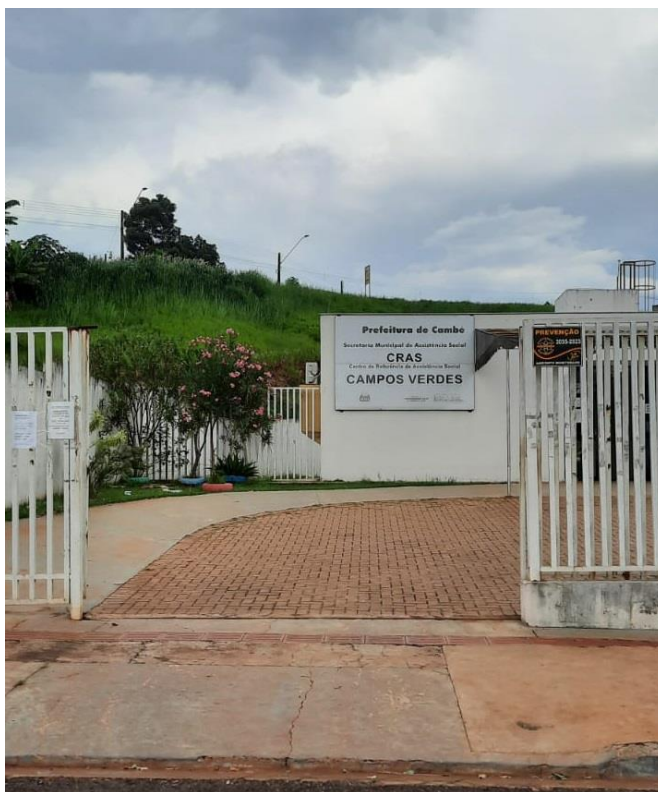
Fonte:CELEPAR, 2015.

Sendo assim, vale ressaltar que o bairro é constituído por moradias padrão Minha Casa Minha Vida e moradias de construção particular.

Apesar de firmado contrato em 2011 e ficar a cargo da Prefeitura Municipal de Cambé a construção do CRAS, da quadra poliesportiva, a CMEI, obras de infraestrutura urbana, arborização de vias e rede de esgoto, posto quereceberam aproximadamente R\$ 18 milhões neste período para tais construções (CAMBÉ, 2012), foi somente em 2016 que a PMC começou adentrar o bairro para mapear, observar as necessidades e começar as construções.

O CRAS foi o primeiro equipamento urbano a ser construído no bairro (figura 18), sendo um órgão de suma importância, ajudando a população em questões referentes aos benefícios sociais, além de aproximar o Estado da população.

Figura 18. Centro de Referência de Assistência Social do Jardim Campos Verdes



Fonte:Trabalho de campo. Caroline Berger, 2022.

O Centro Municipal de Educação Infantil Francisco Ozanan (figura 19) localizado no Jardim Campos Verdes, foi entregue no ano de 2019, atendendo 80 crianças de 1 a 5 anos de idade. Por se tratar de uma área conurbada com o município de Londrina, moradores do bairro relataram que não conseguem vaga na CMEI para seus filhos por conta de idade e falta de turmas disponíveis, mas moradores do bairro vizinho pertencente a Londrina consegue vaga na CMEI.

Figura 19. Centro Municipal de Educação Infantil Francisco Ozanan



Fonte: Trabalho de campo. Caroline Berger, 2022.

De todo montante repassado para a PMC, o total de R\$ 4,6 milhões era destinado à construção da CMEI e do CRAS, R\$ 1,8 milhões destinados à construção da área de lazer (figura 20). Tais valores, que eram previstos para serem entregues no máximo em 2014, só foram entregues em 2019.

Figura20. Quadra Poliesportiva no Jardim Campos Verdes, 2022



Fonte:Trabalho de campo. Caroline Berger, 2022.

No que se refere à quadra poliesportiva, ela se encontra sem energia elétrica e sem abastecimento de água, fazendo com que seu uso fique restrito a horários específicos do dia. Além disso, não há nenhum cuidado e suporte no seu uso. Desta forma, o uso da quadra para brincadeiras é feito raramente por alguns filhos de moradores, visto que estudam durante o dia e no período noturno não tem energia elétrica para que possam frequentar o espaço.

A produção do espaço urbano, para além da sua materialidade, é também um modo de vida, que existe e se refere em um dado momento histórico, e por isso, sofrem transformações, porque são processos socioespaciais com permanências e também com rupturas. Desta forma, a produção espacial é uma articulação inseparável entre produção e reprodução, sendo ele, concebido, vivido e percebido (LEFEBVRE, 2013).

O espaço concebido é ligado às relações de produção, sendo ele oriundo a ordem, do planejamento, instituído, aquele das normas técnicas, normatizado, que é representado como neutro (embora passe longe de ser) (LEFEBVRE, 2013).

Ao lado clandestino da vida social, a arte, os espaços de representações, assim é a dimensão do espaço vivido.

Los espacios de representación, es decir, el espacio vivido a través de

las imágenes y los símbolos que lo acompañan, y de ahí, pues, el espacio de los 'habitantes', de los 'usuarios', pero también el de ciertos artistas y quizá de aquellos novelistas y filósofos que describen y solo aspiran a describir. Se trata de un espacio dominado, esto es, pasivamente experimentado, que la imaginación desea modificar y tomar. Recubre el espacio físico utilizando simbólicamente sus objetos. Por consiguiente, esos espacios de representación mostrarían una tendencia (de nuevo con las excepciones precedentes) hacia sistemas más o menos coherentes de símbolos y signos no verbales (LEFEBVRE, 2013, p.98).

Neste sentido, o espaço vivido é notado em nossa sociedade a partir de ações de radicalidade, especialmente ao uso que se faz dele.

Por fim, o espaço percebido, relativo a prática social e

[...] la realidad cotidiana (el uso del tiempo) y la realidad urbana (las rutas y redes que se ligan a los lugares de trabajo, de vida 'privada', de ocio). Sin duda, esta asociación es sorprendente pues incluye la separación más extrema entre los lugares que vincula. La competencia y la performance espaciales propias de cada miembro de la sociedad sólo son apreciables empíricamente. La práctica espacial 'moderna' se define así por la vida cotidiana de un habitante de vivienda social en la periferia – caso límite, pero sin duda significativo –, sin que esto nos autorice a dejar de lado las autopistas o la política de transporte aéreo. Una práctica espacial debe poseer cierta cohesión, sin que esto sea equivalente a coherencia (en el sentido de intelectualmente elaborada, concebida lógicamente) (LEFEBVRE, 2013, p. 97).

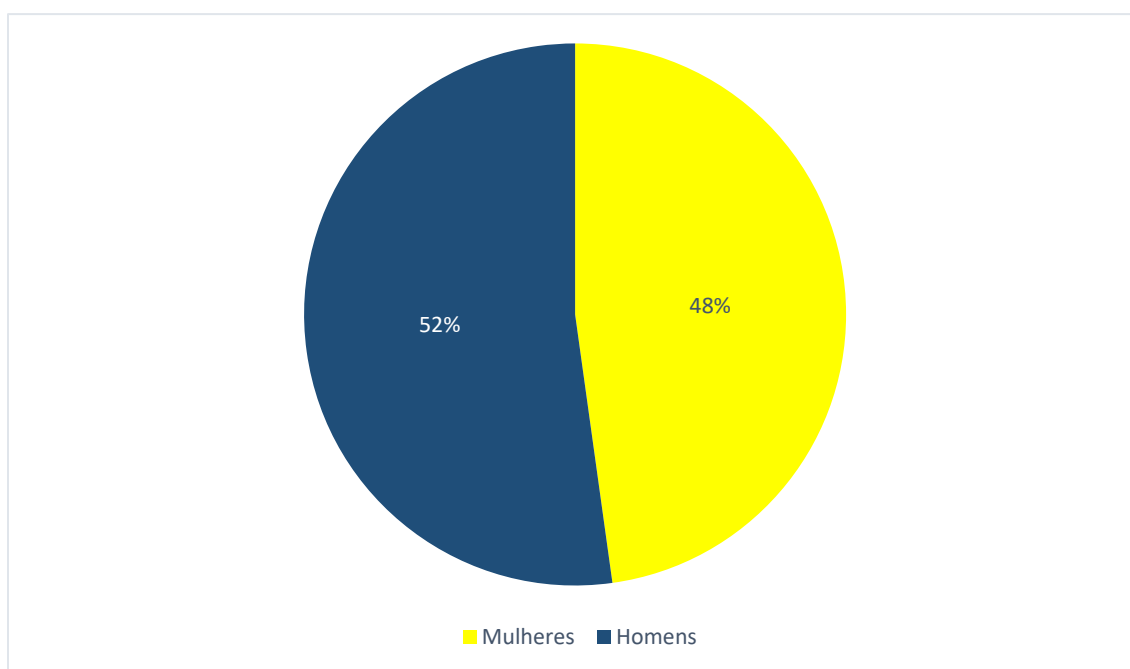
Sendo assim, o espaço percebido é a articulação do espaço vivido e do concebido, já que corresponde a prática social cotidiana onde os sujeitos, através da sua corporeidade, produz e reproduz essa tríade de um espaço vivido, concebido e percebido, porque “[...] la práctica social supone un uso del cuerpo: el empleo de las manos, de los miembros, de los órganos sensoriales y de los gestos del trabajo y de las actividades ajenas a éste.” (LEFEBVRE, 2013, p. 98).

Os sujeitos periféricos, residentes no Jardim Campos Verdes, são sujeitos que vivem em um espaço concebido, planejado, colocado de forma que estejam segregados, mas também são sujeitos que subverteram essa lógica concebida e fazem do espaço um local vivido, revelando e demonstrando a força da ação social

ao lutarem por um processo de regularização fundiária que são de direito deles, combinada a uma luta diária por sobrevivência na cidade.

A população do Jardim Campos Verdes que necessita de regularização fundiária em seus lotes é composta por 364 pessoas, sendo 174 (47,8%) do sexo feminino e 190 (52,2%) do sexo masculino (gráfico 1).

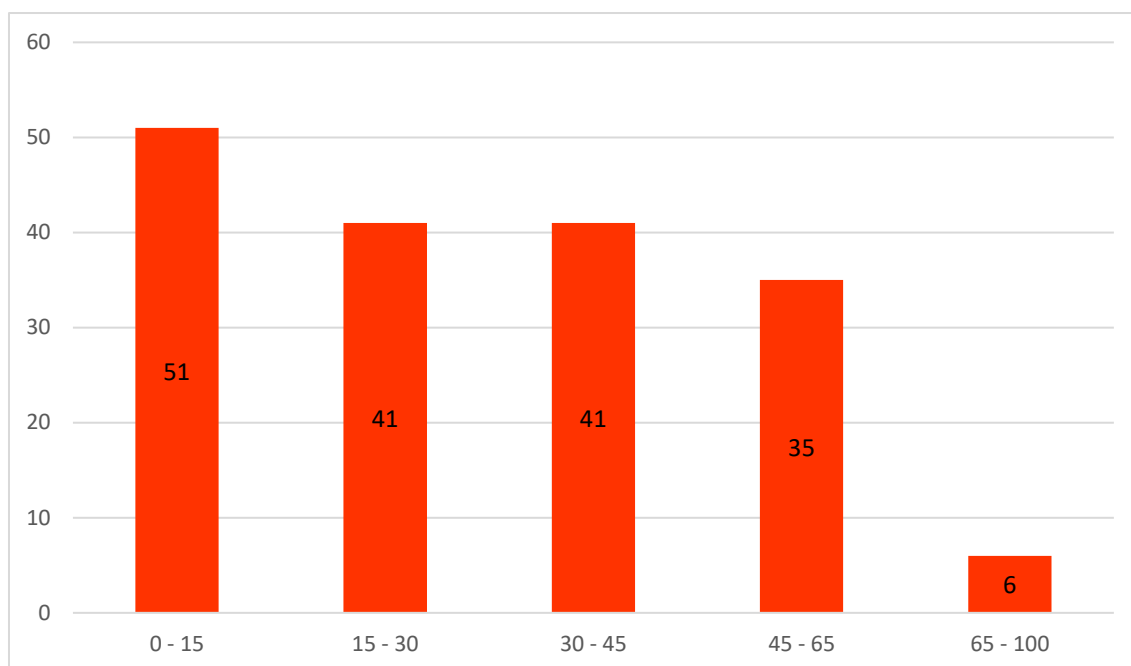
Gráfico 1. População residente no Jardim Campos Verdes segundo o sexo, maio/2022



Fonte: Trabalho de campo, 2022. Org. Caroline Berger, 2022.

No que tange à população feminina ela é composta pelas seguintes características segundo a idade (gráfico 2).

Gráfico 2. Quantidade de mulheres por idade, maio/2022



Fonte:Trabalho de campo, 2022. Org.: Caroline Berger, 2022.

Das 101 moradias que foram visitadas e participaram das entrevistas, em 91 (90,9%) havia pelo menos uma mulher e nas demais 9 residências (8,9%) viviam somente homens. Destas cerca de seis (6,6%) residências são de mulheres que moram sozinhas, 61 (67%) são casadas e 25 (27,4%) são mães solo que sustentam a casa sozinhas.

Do total de mulheres, 112 (65%) estão englobadas na população economicamente ativa, considerada no Brasil pessoas de 15 a 65 anos. Deste modo, verificamos que há 60 (54%) ocupando funções do lar, destas, 16 recebem o Auxílio Brasil. As demais são desempregadas e não conseguem ter um trabalho fora de suas residências por conta dos filhos. Há 15 (14%) mulheres que não possuem trabalho, estão em idade escolar e somente estudam.

O restante, 37 (32%) possui trabalho, sendo que sete desenvolvem atividades autônomas, como vender balas no sinaleiro e realizar faxinas por diárias, sendo assim, não tem uma renda fixa por mês, mas garantem não ultrapassar um salário mínimo. Das 30 mulheres que possuem emprego formal, quatro são trabalhadoras do comércio central com vendas, cinco auxiliares de produção, uma auxiliar administrativo, dez cozinheiras, quatro costureiras, uma cabeleireira,

oitoauxiliares de serviços gerais e duas cuidadoras de idosos, as rendas mensais não passam de dois salários mínimos.

As mulheres que são mães e estão inseridas no mercado de trabalho não deixam de ser menos mãe por passarem menos tempo com seus filhos para trabalhar. Do mesmo modo, os homens que também estão no mercado de trabalho e são pais, jogam a responsabilidade afetiva da casa e dos filhos – na grande maioria dos casos – para as mães, fazendo com que essas mulheres assumam todos os papéis de forma unilateral, precisam ser mãe, ser mulher, ser profissional, ser dona da casa, ou seja, assumir todas as responsabilidades da família para si.

Para o homem, a casa é o “repouso do guerreiro”. Para a mulher que trabalha fora, é o seu segundo turno, muitas vezes até mais desgastante que o primeiro, porque lhe sobra pouco tempo para dar conta de todas as tarefas que se impõe: ver se os filhos estão machucados ou doentes, se fizeram as tarefas escolares, se a casa está¹⁵⁴ 24 arrumada, se não falta mantimentos na despensa e ainda preparar o jantar para receber o guerreiro cansado (TIBA, 2002, p. 36).

Essa relação contratual conjugal, baseadas em códigos de valores sociais que coloca o amor ao centro do casamento, estabelece uma contradição na vivência socioespacial feminina, os direitos entre homens e mulheres não são iguais. A liberdade e a igualdade feminina são reguladas à medida que a honra masculina depende da conduta sexual feminina, do seu cuidado com a família e a casa, das roupas que usa aos lugares que frequentam e ao homem, cabe ser o provedor da família (SILVA, 2007). Infelizmente, a transgressão das mulheres dessas condutas podem causar casos de violência de todos os tipos e desta forma, grande parte delas naturalizam essas ações controladora dos seus parceiros.

Em termos educacionais, das 174 mulheres presentes no bairro 48 (28%) ainda estão estudando no ensino regular, duas (1%) fazem a Educação de Jovens e Adultos – EJA, três (2%) são bebês que ainda não iniciaram a idade escolar e cinco (3%) já possuem idade para frequentar a educação infantil mas não conseguiram vaga na CMEI do bairro e não têm condições de se locomover até a

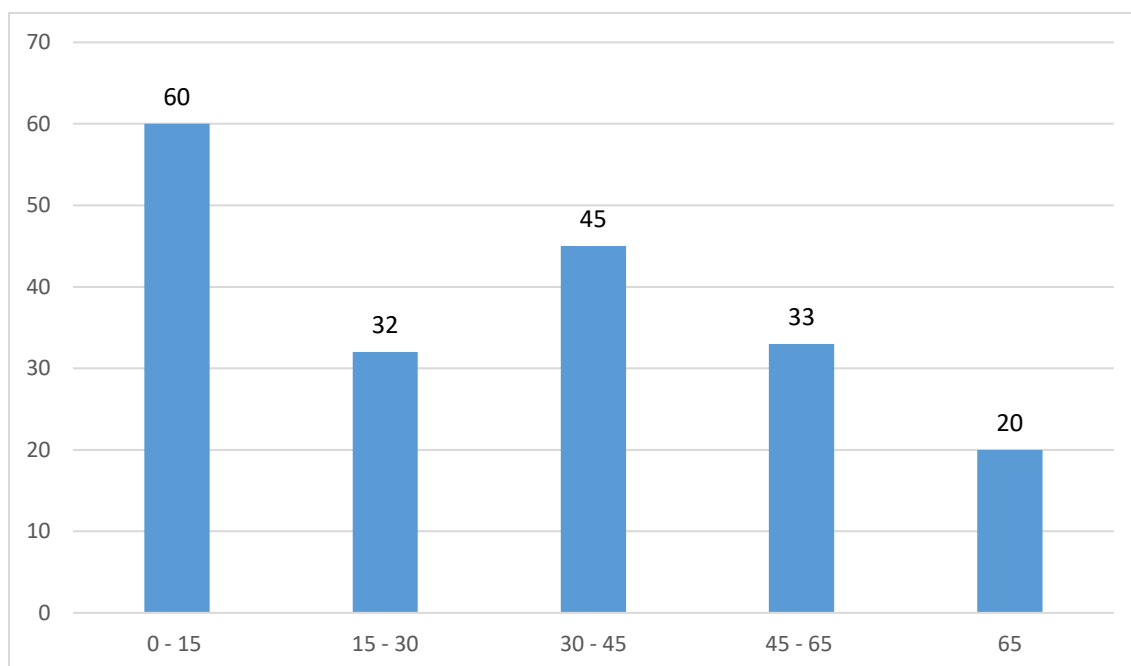
outra CMEI mais próxima do município. Das mulheres que já não frequentam mais a escola, 73 (57%) pararam de estudar antes de concluírem o ensino fundamental, 12 (9%) são analfabetas, 20 (16%) cursaram somente até completar o ensino fundamental, 15 (12%) não completaram o ensino médio e apenas sete(6%) concluíram o ensino médio.

A quantidade de mulheres que não terminaram o ensino fundamental e o fato de que não há nenhuma mulher que cursou o ensino superior pode ser comparado às 60 mulheres que desenvolvem funções do lar e vivem exclusivamente para suas famílias.

(...) as mulheres sempre trabalharam. Seu trabalho era da ordem do doméstico, da reprodução, não valorizado, não remunerado. A sociedade jamais poderia ter vivido, ter se reproduzido e desenvolvido sem o trabalho doméstico das mulheres, que é invisível. (PERROT, 2007, p. 109).

Apesar da mudança significativa no direito das mulheres e seu papel na sociedade, é evidente que as tarefas domésticas ainda perpassam pela naturalidade feminina frente à sociedade, seja como mulher do lar ou enquanto profissão.

Gráfico 3. Quantidade de Homens por idade, maio/2022



Fonte:Trabalho de campo, 2022. Org.: Caroline Berger, 2022.

Apesar de ter um total de 190 homens no bairro, a população economicamente ativa é de 110 (57%) pessoas, um pouco abaixo em comparativo a PEA feminina no bairro. Outro fato importante a se destacar é o fato do maior índice de idade masculina ser entre 0 e 15 anos, contando com 60 (32%) homens abaixo dos 15 anos. Por outro lado também há 20 (10%) homens acima dos 65 anos.

Do total de homens no bairro, apenas oito(4%) moram sem mulheres. Entretanto, vivem sozinhos e nenhum tem a responsabilidade de ser pais solteiros, como algumas mulheres que vivem no bairro são.

Dos 60 homens abaixo de 15 anos, seis(10%) meninos possuem idade para frequentar a educação infantil, mas apenas três conseguiram vaga na CMEI do bairro, 30 (50%) ainda cursam o ensino fundamental, 14 (24%) fazem o ensino médio e dez(16%) pararam de estudar. Não há nenhum homem que cursa a EJA, e dos 120 (63%) homens restantes 17 (15%) são analfabetos, 71 (59%) não concluíram o ensino fundamental, 16 (13%) pararam de estudar após completarem o ensino fundamental, dez(8%) não completaram o ensino médio e apenas cinco(4%) concluíram o ensino médio, e, há apenas um homem que tenha cursado o

ensino superior.

Em termos trabalhistas, a profissão que tem maior índice é a de pedreiro, sendo um total de 62 (57%) homens que desenvolvem essa função, oito(7%) trabalham no ramo comercial com vendas, 25 (23%) são aposentados, há seis(5%) motoristas, dois(1,8%) metalúrgicos, um(0,9%) padeiro, um(0,9%) enfermeiro e cinco(4,2%) estão desempregados sem nenhum tipo de renda ou auxílio. Entretanto, dos 62 homens que são pedreiros, apenas 18 tem registro em carteira e emprego fixo, os demais trabalham de forma autônoma e dependem da quantidade de trabalho que tiverem para obterem renda.

Diferente do único homem com educação superior e trabalhando como enfermeiro, ganhando mais de 3 salários mínimos, os demais homens ocupados não ganham acima de 2 salários mínimos.

Pode-se compreender que tanto homens quanto mulheres no bairro não possuem rendas superiores a 3 salários mínimos, e, de toda a população residente, apenas uma pessoa tem educação superior, sendo que grande parte não concluiu o ensino fundamental.

Evidente que a desigualdade de oportunidades de acesso ao ensino superior é uma construção histórica. No caso da população de baixa renda moradora da periferia urbana, a própria conclusão do ensino médio é algo complicado, não é algo natural ou inevitável para a classe média/alta que passam seu período de idade escola dentro da escola, muitas vezes sem precisar trabalhar ou ter responsabilidades de maior importância, como o sustento da família, por exemplo.

Encontrou-se nesse núcleo urbano informal, a maioria das pessoas que sequer concluíram o ensino médio. Neste caso, ter quase 400 pessoas residentes e apenas uma que cursou o ensino superior, demonstra a ineficiência tanto de políticas públicas habitacionais quanto educacionais.

O ensino superior representa também uma melhor qualidade empregatícia e financeira. Toma-se então, a compreensão da situação das pessoas residentes no

Jardim Campos Verdes e uma complexa relação entre a educação, o trabalho, a moradia e a qualidade de vida.

Diante de todas as questões expostas e o entendimento de que os sujeitos vivem um processo diário de mobilidade urbana e apropriação do espaço urbano de formas diferentes de acordo com sua realidade, é preciso que compreenda-se o que o bairro e a cidade - ou as cidades, neste caso - , oferecem aos sujeitos em sua realidade cotidiana, como os espaços são apropriados e oferecidos para eles.

4.4 OS EQUIPAMENTOS URBANOS NO JD CAMPOS VERDES E A MOBILIDADE SOCIOESPACIAL DOS MORADORES

O Jardim Campos Verdes, desde a sua criação nos anos 2000, recebeu pessoas especialmente vindas de Londrina devido à sua conurbação com bairros. Posterior à doação do lote para a Prefeitura Municipal de Cambé e o bairro passar a ser parte do perímetro urbano de Cambé, algumas mudanças na vida dessas pessoas ocorreram, especialmente no que diz respeito aos equipamentos urbanos.

Ao tomar-se por base a localização do bairro, é possível compreender que ainda que o mesmo esteja inserido em Cambé, as vias de acesso aos equipamentos urbanos perpassam Londrina, ou seja, o acesso à área urbana de Cambé só é possível passando por bairros de Londrina. Não há uma ligação dos bairros de Cambé com o Jardim Campos Verdes através de vias urbanas propriamente do município.

Pode-se compreender, especialmente através dos trabalhos de campo e conhecimento da região onde o bairro está inserido, que a ampliação do acesso à terra urbanizada, visando sua permanência e qualidade de vida, é limitado, especialmente pela própria localização do bairro.

É notória a segregação socioespacial em que os entrevistados do Jardim Campos Verdes vivem. Eles se localizam em uma porção do município de Cambé/PR que é envolta apenas de bairros, vias e transporte público de

Londrina/PR. Tal situação obviamente causa uma inacessibilidade aos equipamentos públicos do local de residência, levando à uma segregação involuntária, ou seja, as famílias que se veem obrigadas a residirem no bairro, seja pelos seus diferentes fatores, convivem com um processo de exclusão social (VILLAÇA, 2001).

A localização do bairro faz com que algumas barreiras de mobilidade apareçam e que os moradores do bairro acabam enfrentando situações diversas no seu cotidiano. Importante compreender que

La movilidad no es una práctica homogénea, no existe una movilidad sino múltiples movilidades, lo que implica que unos se mueven más que otros, de maneras distintas, y que esto responde a diversas variables sociales, culturales, económicas, entre otras. La movilidad es entonces una práctica social diferenciada, en la cual la estructura social juega un rol fundamental, tanto en términos prácticos como simbólicos. Así, las movilidades diferenciadas se entienden como prácticas sociales que no son neutras, sino que ocurren en el marco de relaciones de poder desiguales, incrustadas en un contexto social específico, sobre el cual al mismo tiempo coinciden (JIRON, 2018, p. 56).

Neste sentido, cabe destacar que alguns serviços são determinados pelo seu endereço, onde o município transfere para o local mais próximo das residências os atendimentos, seja em termos de saúde, educacionais e até de lazer, quando não tem esses equipamentos dentro do bairro. Enfatizando a importância do direito à moradia e o quanto esse direito, de ter um endereço, garante diversos outros direitos (figura 21) e os moradores tentam identificar endereços em suas moradias mesmo que precárias.

Figura 21. Moradia construída endereçada.



Fonte:Trabalho de campo, 2022. Caroline Berger, 2022.

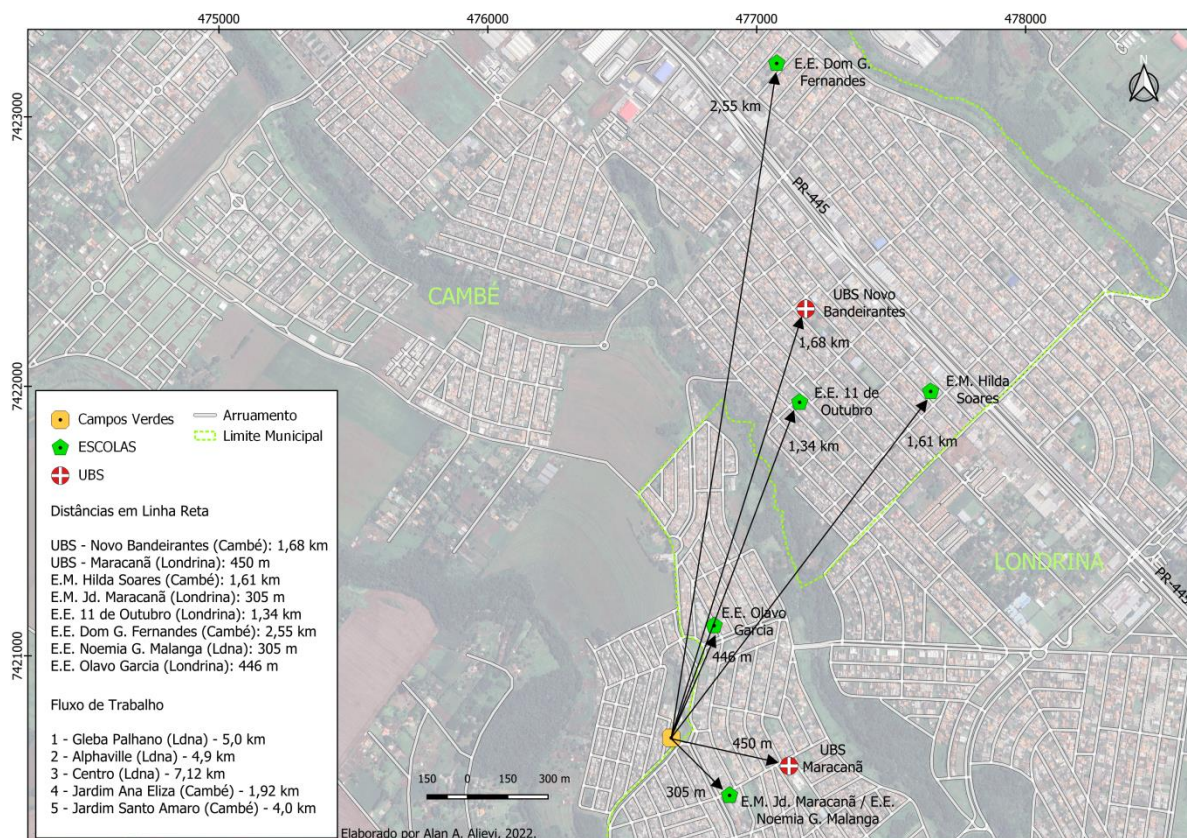
Apesar da situação em que se encontra, é notório que os moradores têm entendimento que o endereço da moradia é um meio de se garantir outros direitos, conforme nos afirma A. de 48 anos

“Eu morava com minhas filhas, trabalhava, cuidava da casa, viva com os netos, um dia saí para trabalhar e sofri um acidente, fiquei tentando me aposentar e nunca passei na perícia, isso foi levando anos, fui perdendo tudo, perdi a casa, perdi minhas filhas, não vejo meus netos faz anos e vim parar aqui, e vivo assim, ainda tentando me aposentar, já perdi benefício porque não tinha endereço, já perdi emprego também por isso, não tenho onde lavar roupa direito, como alguém vai me contratar com roupa suja? Eu sei que com tudo isso fui ficando meio ruim da cabeça, hoje parece que tudo é mais devagar para mim, mas ainda sigo tentando melhorar de vida, do jeito que dá (Trabalho de campo. Março, 2022)”.

Situações como essa se intensificaram no pós-pandemia e a tendência é que essas novas ocupações recebam ainda outras, visto que já havia uma demarcação no terreno de novas possíveis construções.

Aliado ao problema da moradia precária, essas famílias também enfrentam dificuldades para terem acesso a serviços básicos como educação, saúde e transporte público (mapa 2).

Mapa 3. Fluxos de pessoas para obtenção de serviços (saúde e educação) e deslocamento para o trabalho, 2022



Fonte. Openstreetmap, 2022; Trabalho de campo, 2022. **Org.** Caroline Berger, 2022.

Como pode-se verificar na figura 15o bairro conta com apenas um Centro Municipal de Educação Infantil que não consegue englobar todas as crianças que necessitam de escola nessa faixa etária. Sendo assim, quem não consegue vaga na CMEI do bairro é designado para a mais próxima, no caso, a Madre Tereza de Calcutá, localizada no Jardim Novo Bandeirantes, aproximadamente 3 km do Campos Verdes.

Outro fator importante é o caso das escolas municipais. O bairro não conta com nenhuma escola de ensino básico e, com isso, os estudantes do Jd. Campos

Verdes são matriculados nas escolas municipais mais próximas, no caso, a Escola Municipal Irmã Hilda Soares, também localizada no Jardim Bandeirantes, a aproximadamente 3km de distância. Há alguns casos em que os moradores conseguem vaga na Escola Municipal Jardim Olímpico, localizada no Jardim Olímpico em Londrina, que fica a apenas 450m do bairro.

No caso do ensino médio, a escola estadual mais próxima do município de Cambé é a Escola Estadual 11 de Outubro e Dom Geraldo Fernandes, localizadas no Jardim Bandeirantes e Jardim Silvino respectivamente. Entretanto, os alunos conseguem estudar nas duas escolas mais próximas, pertencentes a Londrina que é a Escola Estadual Noêmia Garcia Malanga e Olavo Garcia, que ficam no Jardim Olímpico e Panissa.

As questões educacionais são um grande problema para o bairro, especialmente para as mães que não conseguem levar seus filhos para as escolas próximas, e aqui precisamos compreender que

Los recursos familiares condicionan la forma en que se estructuran las redes de interdependencia. Existen aquellos que resuelven su interdependencia al acceder a mayor o menor grado de interdependencia familiar: tías, hermanas, madres y/o abuelas tienden a realizar roles esenciales en el cuidado de niños pequeños, lo que permite otros adultos de la familia llevar a cabo sus roles productivos. En algunos casos, estos vínculos pueden contener intercambios simétricos y generan formas de organización familiar. Sin embargo, cuando una red de soporte familiar no existe, las consecuencias fuertemente dependen de las condiciones socioeconómicas. En las familias de bajos ingresos, un resultado recurrente de carencia de redes es la inmovilidad de uno de los miembros del hogar, generalmente una mujer adulta se queda en casa cuidando a los niños (JIRON, 2018, p. 57-58).

Considerando que se tratam de famílias que ocuparam lotes para que pudessem ter moradia por não terem condições de adentrarem ao mercado imobiliário formal da cidade, é evidente que as barreiras de mobilidades são inúmeras. Tais barreiras são especialmente pautadas por questões

socioeconômicas e a uma produção do espaço urbano que é feita buscando apenas ao cumprimento da ordem capitalista no espaço e não a garantido direito à cidade a todos os munícipes, independentemente de sua classe.

Um fator importante é a questão da saúde no bairro. Os moradores são designados para a Unidade Básica de Saúde do Jardim Novo Bandeirantes, como já mencionado, a aproximadamente 3 km do bairro, sendo que há uma UBS do Jardim Maracanã, em Londrina, acerca de 400 m do bairro. Contudo, os moradores não conseguem utilizar porque não residem no município de Londrina, tornando-se um problema, primordialmente para as pessoas mais velhas.

Diversos moradores assumiram que, por possuírem familiares nos bairros vizinhos pertencentes a Londrina, declaram o endereço e utilizam a UBS do Jardim Maracanã, justamente por ser próxima ao bairro e de fácil acesso.

Por último e tão importante quanto, os fluxos de trabalho dos moradores são comprometidos devido à localização do bairro e à falta de linhas de ônibus. Este fato fez com que os próprios moradores construíssem um ponto de ônibus na avenida de divisa com Londrina e pedissem junto a companhia de transportes coletivos Grande Londrina que os ônibus que passassem no Jardim Olímpico e fizessem uma parada no Jardim Campos Verdes (figura 22). Há apenas uma linha de ônibus de Cambé que passa no bairro e em apenas 2 horários, um no período da manhã e outro no período da tarde, fazendo com que a locomoção dos moradores com transporte coletivo seja inacessível.

Dos moradores do bairro empregados até Maio de 2022, apenas 2 pessoas exerciam suas funções no município de Cambé e reclamaram da ineficiência do transporte público, alegando que já fizeram solicitações tanto na PMC quanto na companhia de transportes, porém, não foram atendidos e uma instituição alega que o problema deve ser resolvido pela outra.

Importante considerar que o modelo atual do liberalismo econômico que transcendeu o âmbito econômico com um regime político neoconservador, adentrou o modo de vida da população e o espaço cultural, fazendo com que essa política do

Estado mínimo valorizasse o individualismo e a intensificação da competição que essa desregulamentação que o mercado gerou (DARDOT; LAVAL, 2016).

Figura22. Ponto de ônibus do Jardim Campos Verdes.



Fonte: Trabalho de campo. Caroline Berger, 2022.

A competição por postos de trabalho faz com que as remunerações caiam. Isso demonstra que o neoliberalismo não apenas interfere na economia destruindo regras e direitos, mas intervém nas relações sociais e na realidade de todos trabalhadores, na medida em que causa essa precarização do trabalho.

O processo de precarização percorre algumas das áreas de emprego estabilizadas há muito tempo. Novo crescimento dessa vulnerabilidade de massa que, como se viu, havia sido lentamente afastada. Não há nada de “marginal” nessa dinâmica. Assim como o pauperismo do século XIX estava inserido no coração da dinâmica da primeira industrialização, também a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-econômicas da evolução do

capitalismo moderno (CASTEL, 2003, p.526).

Coloca-se em questão a realidade vivida por essa população trabalhadora, com empregos que necessitam da força e da mão de obra em que a remuneração não condiz com a quantidade de trabalho exercido e vivem em um local de difícil mobilidade urbana. Esta população é responsável por criar o básico para se locomover para trabalhar porque a cidade não garante o direito do acesso ao meio de transporte público, eficaz e de qualidade.

Em síntese, o mercado de trabalho após 1980, registrou o agravamento da pobreza e da indigência. Isto representa uma rápida inversão da tendência verificada entre 1950/80 quando gradualmente foi registrada a diminuição dos índices de pobreza nos meios urbano e rural. As novas formas de exclusão no mercado de trabalho, com o desemprego aberto, ocupações atípicas e precarização nas condições e relações de trabalho complementam o cenário de dificuldades nos países latino americanos (POCHMANN, 1999, p. 54,55).

Dos 142 trabalhadores residentes no Jardim Campos Verdes, 75 necessitam de transporte coletivo para trabalharem na cidade de Londrina/PR e foram estes que se uniram para conseguir essa linha de ônibus de Londrina e construíram, por conta própria, a linha de ônibus na divisa dos municípios (mapa 2).

Dada la amplitud de latarea, se desarrollan diversas estrategias basadas en el uso eficiente de recursos económicos, tiempo, movimiento, entre otros, y esto tiene un directo impacto en la vida cotidiana de las personas. Es aquí donde se hace explícito que las decisiones respecto a los trayectos y medios de transporte no son individuales y se hacen en relación al conjunto de miembros de un hogar, requiriéndose cotidianamente de alguien que asuma el rol de responsable del cuidado de los miembros del hogar, situación que se devela al observar la movilidad familiar (JIRON, 2018, p. 59).

Essa população pobre que vive em situação de carência precisa, também, viver em situação de luta e resistência, um estado de vida ativa em que a tomada

de consciência é possível. Para Milton Santos (2013, p. 59) “[...] ser pobre não é apenas ganhar menos do que uma soma arbitrariamente fixada; ser pobre é participar de uma situação estrutural, com uma posição relativa inferior dentro da sociedade como um todo”.

Esses fluxos de trabalho dos moradores são voláteis, visto que empregos como pedreiros e motoristas autônomos são desenvolvidos por distintos lugares, são empregos temporários e que não ficam fixos em determinada região. Além disso, a flexibilização das relações de trabalho faz com que a rotatividade da mão de obra seja compatível com os lugares para se exercer a função, fazendo com que muito mais pessoas façam parte dessa volatilidade e mais processos de empobrecimento aconteça.

Apesar de ter deixado de ser uma área ilegal frente as leis do município e terem alguns equipamentos urbanos no bairro, para o Estado, o Jardim Campos Verdes assume papel de invisibilidade. Os moradores não tem voz, estão há mais de 11 anos aguardando o processo de regularização fundiária ser concluído, já fizeram os trâmites de documentação mais de 3 vezes. É inegável que há um fluxo de locação, compra e venda de casas fazendo com que ocorra a troca de moradores. No entanto, há também aqueles que residem no bairro desde os anos 2000, 2005, 2010 e continuam de mãos atadas e sem documentação das suas casas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos resultados obtidos nesta pesquisa pode-se compreender que apesar da política de regularização fundiária ter entrado em um patamar mais visível para a população que vive em áreas irregulares, ainda não foi atingido o grau desejável e de direito para atender essa população, sendo um instrumento de inegável importância da gestão do solo urbano.

É preciso compreender que a cidade está além do que se é construído, está enraizada no vivido dos seus habitantes primordialmente pela necessidade de um teto que dá a continuidade da vida.

Lidar com as ocupações irregulares em processo de regularização fundiária envolve uma análise de inúmeras variantes que dificulta uma solução do problema real, visto que neste caso, se trata de uma área em que o processo já instalou equipamentos urbanos que atende boa parte da população em algumas áreas, como no caso da CMEI e do CRAS. Contudo, não atende à demanda de toda população do bairro, ao mesmo tempo em que recebe pessoas dos bairros vizinhos, deixando uma lacuna de problemas e soluções que são parcialmente dispostos.

A regularização fundiária para além da titulação do lote aos moradores garante outros direitos aos residentes e, por isso, precisa lidar com outras questões que ultrapassam os limites da documentação. É preciso levar em consideração quem vive naquele local, o que a cidade oportuniza de direito ao acesso a ela e o que nega.

Um fator importante nesse processo e na sua continuidade – ou não continuidade –, é a demora para acontecer. Ao ocorrer troca da administração pública o projeto pode perder a prioridade ou a sequência, abarcando outros problemas nesse tempo e até mesmo o surgimento de novas construções de moradias, como é o caso do bairro abordado nesta pesquisa.

No processo de regularização fundiária do Jardim Campos Verdes em Cambé/PR, iniciado há 11 anos atrás, o problema da continuidade administrativa

tem sido um entrave, onde a troca de gestor faz com que a repetição da pedida documentária dos moradores seja um fator que já aconteceu mais de três vezes. Isso demonstra que há uma desorganização por parte da secretaria de planejamento urbano de Cambé/PR ao não manter a documentação em dia e dar seguimento ao processo da regularização fundiária de forma clara e objetiva.

Mediante a isso, também ocorre a rotatividade de moradores, fazendo com que os que estão anteriormente a 2011 no bairro paguem pelo descompromisso dos que fazem parte ou deveriam fazer parte deste processo.

A segregação socioespacial frente à produção do espaço urbano regulado pela lógica capitalista impossibilita o acesso à moradia digna por grande parte dos entrevistados, fazendo com que a saída para esses sujeitos seja adentrar ao mercado informal de moradia. Dito isto, as ocupações irregulares surgem como uma estratégia de sobrevivência para a vida cotidiana.

Vale ressaltar que a moradia construída faz parte de um todo estrutural que mantém os sujeitos relacionados com os serviços básicos da cidade e, a partir daí, tem o direito a cidade, a saúde, a educação, ao lazer, ao trabalho, a mobilidade, garantidos, ou deveriam ter.

Privar a população pobre do acesso e direito à cidade é privá-los de ocupar um espaço digno, de ter condições de habitabilidade que lhes dê qualidade de vida, e o que se vê por parte do poder público é um descaso com essa população que vê nas ocupações irregulares sua única alternativa.

O município de Cambé/PR, embora esteja fazendo o processo de regularização fundiária do Jardim Campos Verdes, segrega esses sujeitos à medida em que dificulta seu acesso ao restante da cidade, não atende as necessidades educacionais, de saúde e de lazer, não dá continuidade no processo a cada troca administrativa. Quando há retomada do processo, os responsáveis já estão em fim de mandato, fazendo do trâmite de regularização do Jardim Campos Verdes um ciclo vicioso de documentação e burocracia.

Apesar do poder público ter ofertado um programa habitacional para

construção das moradias, o fato de terem que pagar aluguel por mais de seis meses em outra residência até que a sua ficasse pronta impossibilitou grande parte dos moradores, visto que, se se ocupou uma área irregular e construíram-se casas é justamente porque não tinham condições de morar em outros locais que precisariam de um pagamento mensal.

Desta forma, as políticas públicas não conseguiram atender toda a demanda, ainda que consigam e busquem atender a demanda solvável, fazendo parte do mercado imobiliário formal. No caso das construções de casas populares, tais políticas não têm atrativo suficiente para que o Estado realmente se interesse em atender suas peculiaridades, especificidades, necessidades de acordo com a renda possível de ser colocada nas moradias.

Uma cidade ideal, ou no mínimo justa, precisaria romper com essas desigualdades sociais, com os privilégios de classe, com a negação contínua de direitos e a sua construção de cidade como um locus de conflito e interesses controversos. Entretanto, em se tratando de uma sociedade impulsionada pela lógica capitalista de mercadocombinado ao atual modelo neoliberal.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C. **Capítulos da história colonial**. 7ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Publifolha. 2003.
- ADUM, S. M. S. L. **Imagens do progresso**: civilização e barbárie em Londrina, 1930 -1960. Assis, 1991. Dissertação (Mestrado) - Departamento de História, UNESP.
- ALFONSIN, B. "O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil". In: ROLNIK, Raquel et all. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual, 2006.
- ALVIM, A.T. B; CASTRO, L.G.R (Ed.). **Avaliação de políticas urbanas**: contexto e perspectivas. SciELO-Editora Mackenzie, 2010.
- ARRETCHE, M. Política habitacional entre 1986 e 1994. In: ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (Orgs.). **Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundap/Ipea/Fapesp, 1998.
- AZEVEDO, S. **Políticas Habitacionais**. São Paulo: Ática, 1996 p. 52.
- AZEVEDO, S; e ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BARRETO, C. P. **Renda fundiária, legislação urbanística, disputa de usos de solo**: a transformação da Avenida 17 de Agosto em eixo comercial ao longo da última década. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2013.
- BENJAMIN, A.H; LECEY, E; CAPPELLI, S. (org.). Congresso Internacional de Direito Ambiental. **Meio ambiente e Acesso à Justiça**: Flora, Reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.
- BERNARDI, J. L. **Funções sociais da cidade**: conceitos e instrumentos. Dissertação (Mestrado).Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2006.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 3 ed. São Paulo: Estação Liberdade – FAPESP, jan./2002.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo: Universidade São Judas Tadeu, 2007. www.usjt.br/arq.urb/ acesso em 20 jun. de 2022.
- BORGES, B. G. **O despertar dos Dormentes**: um estudo sobre a Estrada de Ferro Goiás e seu papel nas transformações das estruturas regionais. Goiânia: CEGRAF/UFG, 1990.
- BRASIL, 2021a. Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2021. Disponível em: 05 mai. 2022.
- BRASIL, **Decreto n. 19.496, de 17 de dezembro de 1930**. Altera os arts. 10 e 12

do decreto n. 5.109, de 20 de dezembro de 1926, referentes à aplicação dos fundos das Caixas de Aposentadoria e Pensões, e dá outras providências. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/> Acesso em 20 jun. de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 de maio de 2022.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei n.º 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. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 de maio de 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Projeções da população 2010-2060.** Rio de Janeiro: IBGE. 2018.

BRASIL. Lei Federal nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em 27 abril.2022.

BRASIL. Lei n. 14.118, de 12 de jan. de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela, p. 13. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da União.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 abril. 2022.

BRASIL. LEI Nº 3162, de 21 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de dez. 2021.

BRASIL. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em 22 março.2022.

BRASIL. Lei nº. 6.766, de 19 de Dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PaginaDocumentos.action>. Acesso em 20 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Programa Minha Casa, Minha Vida. **Lei n.º 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; [...] e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 10 de maio de 2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha de especificações do PMCMV – Faixa 1.** 2013 – Disponível em <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx> acesso em 12 de março de 2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do PMCMV FAR**. 2009 – Disponível em <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx> acesso em 12 março de 2022.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidades de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: 34/ Edusp, 2000.

CAMBÉ. **Lei do Plano Diretor**. Disponível em: http://www.cambe.pr.gov.br/site/revisaoplanodiretor/documentos/cat_view/478-documentos-revisao-plano-diretor/569-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo.html Acesso em: 01 jun. 2022.

CAMBÉ. **Plano de Contemplanção Urbana de Cambé**. Lei Municipal nº 2.235, de 28 de novembro de 2008. Dispõe sobre o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS.

CAMBÉ. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Cambé**. Prefeitura Municipal de Cambé. 1993.

CAMBÉ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Prefeitura Municipal de Cambé. 2012.

CAMBÉ. Prefeitura do Município de Cambé. Revisão Plano Diretor. **Revisão do Plano Diretor Municipal – Cambé/PR - 2017**. Aspectos Sócio Espaciais. Disponível em: <http://www.cambe.pr.gov.br/site/revisaoplanodiretor/documentos.html> Acesso em 27 jun.2022.

CANCIÁN, N. **Conjuntura econômica da madeira no norte do Paraná**. Curitiba, 1974. Dissertação (Mestrado).Departamento de História, Universidade Federal do Paraná.

CANO, W. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1990.

CARLOS, A. F. A. **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Ed. Edusp, 1994.

CARLOS, A. F. A. **Espaço-tempo na metrópole**: a fragmentação da vida cotidiana. São Paulo: Contexto, 2001.

CARLOS, A. F. A; SOUZA, M.L; SPOSITO, M.E.B. **A produção do espaço urbano**. Agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, A. F. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. Labur Edições: São Paulo, 2007.

CARRIL, L. **Quilombo, Favela e Periferia**: a longa busca da cidadania. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=5dTCenaTqUC&oi=fnd&pg=PA13&dq=escravos+e+periferia&ots=HQxeBjbep&sig=vWJWa2MQDXO2crXybmHun3TXaDo#v=onepage&q=escravos%20e%20periferia&f=false> Acesso em 20 mai. 2022.

CARVALHO, C. S; ROSSBACH, A. C. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das cidades, 2010.

CARVALHO, J. M. **A formação das almas**: o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CASSETI, V. **Ambiente e apropriação do relevo**. São Paulo: Contexto, 1991.

- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social** – Uma crônica do salário. 4a ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1983, p. 210.
- CASTELLS, M. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. Volume I. A sociedade em rede. 6ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002
- CORREA, R. L. **O espaço urbano**. Rio de Janeiro: Ed. Ática, 1989.
- CORREIA, 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**. São Paulo: Contexto, 2011.
- DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DIAS, D. **Desenvolvimento urbano: (princípios constitucionais – implicações socioambientais – desenvolvimento sustentável – qualidade do meio ambiente – competência concorrentes)**. Curitiba: Juruá, 2002, p.239.
- DINIZ, M. H. Curso de Direito Civil Brasileiro: **Direito das Coisas**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- SIMCIC, E. O Crescimento Urbano na Década de 1990-2000: O Caso da Cidade de Cambé-PR. 2001. 73 p. **Trabalho de Conclusão de Curso**. Curso Bacharel em Geografia - Universidade Estadual de Londrina, Londrina.
- FERRAZ, C.A. **Crédito, exclusão financeira e acesso à moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o programa Minha Casa Minha Vida**. Monografia apresentada à UFRJ. Rio de Janeiro, 2011.
- Financeiro, Ano XII, n. 130, Rio de Janeiro, nov./1946.
- FONSECA, L; JARDIM, L. **Resumo jurídico de direitos reais**. São Paulo, Quartier Latin, 2005.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2009. Disponível em <http://www.fjp.gov.br> acesso em 15 março de 2022.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GODOI FILHO, A. **A casa popular no Brasil**. Observador Econômico e
- GODOY, A. S. **Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 38, n.1, jan./mar. 1995.
- GODOY, F. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 83, p. 455-476, jul./dez. 2017.
- GOMES, M. A. A. de Filgueiras. Escravidão e cidade: notas sobre a ocupação da periferia de Salvador no século XIX. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, América do Norte, 3, set. 1990. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3102/2220>. Acesso em: 10 jun. 2022.
- GROSTEIN, M. D. **Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”**. São Paulo: Perspectiva, vol.15, n. 1, jan-mar. 2001.
- HARVEY, D. **Los limites del capitalismo y la teoria marxista**. Cidade do México:

Fondo de Cultura Económica, 1990.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA** v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009. Publicado em: dezembro de 2009. Disponível em: <http://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/327/513>. Acesso em 07 de jun. 2022.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

IPEA. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, IPEA, 2014.

ITEDES. **Plano de Regularização Fundiária do Jardim Campos Verdes**. 2018.

JARAMILLO, S. **Hacia una teoria de la renta del suelo urbano**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010. 472 p.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes. 1997.

JIRON, P; GOMEZ, J. Interdependência, cuidado e gênero: estratégias de mobilidade na cidade de Santiago. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 30, n. 2. P. 52 – 72. São Paulo: 2018.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEAL, R. G. **Direito Urbanístico**: condições e possibilidades de constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, H. **O Pensamento Marxista e a Cidade**. Editora Ulisses: Lisboa, 1972.

LEFEBVRE, H. **O Marxismo**. São Paulo: Difel/Difusão Editorial. 1979

LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte, Humanitas, 2004.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo, Centauro, 2006.

LEFEBVRE, H. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing, 2013.

MARCUSE, P. Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o estado. In: **Espaço e Debates**. São Paulo: NERU. v. 24, n. 45, p. 24 – 33, jan./jul. 2004.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos do Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. In: COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-omega, 1982.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo** – desigualdade, ilegalidade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, maio de 2009 – disponível em www.cartamaior.com.br. Acesso em 20 março de 2022.

- MARTIGNETTI, G. Propriedade, in Norberto Bobbio, Nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmem C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; ver. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Ginto Caçais. **Dicionário de Política**. Ed. Universidade de Brasília, 11ª edição. Brasília, 1983.
- MARTINS, J. S. **Reforma Agrária**: o impossível diálogo. São Paulo: EDUSP, 2004.
- MARX, K. **O Capital** – crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital (tomo I) São Paulo: Nova Cultural, 1985a.
- MARX, Karl. **O Capital**. Volume III. Boitempo: São Paulo, 2017.
- MATHIVET, C. **Develando el Derecho a la Ciudad**: representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad. Colección Passerelle. Paris: RITMO; HIC, 2016.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MOREIRA, R. **O que é Geografia**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- MOTA, L. T. **As guerras dos índios Kaigang**: a história épica dos índios Kaigang no Paraná (1769-1924). Maringá : EDUEM, 1994.
- MUSSALAM, R. **Norte pioneiro do Paraná**: formação e crescimento através dos censos. Curitiba, 1974. Dissertação (Mestrado). Departamento de História, Universidade Federal do Paraná.
- OLIVEIRA, A. U. **Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH/Labur Edições, 2007.
- PERROT, M. **Minha história das mulheres**. São Paulo: Contexto, 2007.
- POCHMANN, M. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 1997.
- ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1999.
- ROLNIK, R. **Exclusão territorial e violência**. São Paulo em Perspectiva. vol.13 no.4 São Paulo Out./Dez. 1999, p.100-111.
- ROLNIK, R. A Construção de Uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano Para o País: avanços e desafios. In: **Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise**. Brasília: INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS-IPEA, 2006. p. 199-210.
- ROLNIK, R. e CYMBALISTA, R. Regulação urbanística no Brasil: Conquistas e desafios de um modelo em construção. **Anais [...]**Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social. PUCCAMP, 2000, p.1-19.
- ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade**: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. 2006. Programa de pós-graduação em Direito Registral Imobiliário da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2015. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo,

2015. . Acesso em: 04 jun. 2022.

ROYER, L. O. Municípios “autárquicos” e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

SAES, D. **Estado e Democracia: Ensaio Teórico**. Campinas, IFCH/Unicamp, 1998.

SALEME, E. R. Parâmetros sobre a Função Social da Cidade. In: Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito, **Anais [...]**2005, Fortaleza. CONPEDI - 2005. Disponível em: Acesso em 20 mai.2022.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo. Nobel, 1987.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. Técnica e Tempo, Razão e Emoção. Edusp (4ª ed.): São Paulo, 2006.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2013.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 23.ed.Rio de Janeiro, Pioneira, 2013.

SAULE JUNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SAULE JUNIOR, N. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2007.

SCHURMANN, B. **Problemas Urbanos e Conflitos Sociais**. 1978. 103 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo).Universidade de São Paulo (USP). São Paulo.

SEGUIN, E. **Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica**. Rio de Janeiro. Forense: 2002.

SERRA, E. **Processos de ocupação e a luta pela terra agrícola no Paraná**. 1991. Tese (Doutorado em Geografia).Instituto de Geociências e Ciências Exatas da UNESP, Campus de Rio Claro. Rio Claro, 1991.

SILVA, J. M. Gênero e sexualidade na análise do espaço urbano. **Geosul**. Florianópolis, SC. v. 22, n. 44, p. 117-134, 2007.

SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo : Alfa Ômega, 1978.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPOSITO, M. E. B. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, Silvana M. **A cidade contemporânea: segregação socioespacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

TIBA, I. **Quem ama educa**. São Paulo: Gente, 1996.

TOMAZI, N. D. **Certeza de lucro e direito de propriedade: o mito da Companhia de Terras Norte do Paraná**. Assis, 1989. Dissertação (Mestrado).Departamento de História, UNESP.

TOMAZI, N. D. **“Norte do Paraná” histórias e fantasmagorias**. Curitiba: Aos quatro ventos, 2000.

TOPALOV, C. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil: capital e propriedade fundiária. In: FORTI, Reginaldo (org.). **Marxismo e urbanismo capitalista**: textos críticos. São Paulo: Ciências Humanas, 1979. p. 53-80.

TOPALOV, C. Ganancias y rentas urbanas. **Elementos teóricos**. Madri: Siglo XXI, 1984. 274 p.

VALLADARES, L. A gênese da favela carioca: A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciência e Sociologia**, Rio de Janeiro, vol.15, nº 44, out./2000, p.5-34. ISSN 0102-6909. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300001&lng=en&nrm=iso> Acesso em 24 de jun. 2022.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 25, nº 71. 2011.

VIRGILIO, L.M. **Financiamento para habitações populares no Brasil e no México**: uma análise comparada. 2010. Dissertação (Mestrado).POLI – USP, São Paulo, 2010.

ANEXOS

**ANEXO I – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO
DIAGNÓSTICO SOCIAL JARDIM CAMPOS VERDES**

IDENTIFICAÇÃO	
Nome do Titular: _____	
Endereço: _____	Número: _____
Nome do entrevistado: _____	
Grau de parentesco com o titular: _____	
Bairro que residiam anteriormente: _____	

CONDIÇÕES DE MORADIA	
Nº de pessoas por dormitório: _____	
É o primeiro morador:	1() Sim 2() Não
Teve reformas:	1() Sim 2() Não
Se sim, qual o tipo?	1() pintura 2() piso 3() muro 4() garagem 5() aumento de comodos 6() outros
Possui a intenção de ampliação?	1() Sim 2() Não O que?
Qual a situação da Energia Elétrica:	1() Regular 2() Clandestina 3() Outra Qual: _____
Despesas Mensais:	
1() Água 4() Gás 7() Mercado	
2() Luz 5() Transporte 8() Medicamentos	
3() Telefone 6() Internet 9() Outros Qual	

INFRA ESTRUTURA E EQUIPAMENTOS	
Quais equipamentos você utiliza:	
1 - Creche, Pré-Escola ()	Qual: _____ Bairro _____
2 - Escola 1ª a 4ª série - Ensino Fundamental ()	Qual: _____ Bairro _____
3 - Escola 5 a 8 série Ensino Médio ()	Qual: _____ Bairro _____
5 - Unidade de Saúde- UBS ()	Qual: _____ Bairro _____
6 - CRAS ()	Qual: _____ Bairro _____
7- CREAS ()	Qual: _____ Bairro _____
7 - Transporte Coletivo ()	Linha: _____
8- Área de Lazer (Ginásio Esportes, Praças) ()	Onde: _____
9- Outros ()	Qual: _____ Bairro _____

OCUPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO	
Participa de algum tipo de Associação dos moradores?	1() Sim 2() Não
Quando você ocupou/veio morar no Campos Verdes?	
O que te levou a vir morar no Campos Verdes?	
Como ficou sabendo da ocupação?	
Tem a intenção de realizar a regularização fundiária da sua propriedade? Sabe como funciona?	

15. Adotivo(a)
16. Padrasto / Madasta

C-GRAU INSTRUÇÃO

01. Sem escolaridade
02. Alfabetização de Adultos
03. Antigo Primário
04. Antigo Ginásio
05. 1º Grau / Ens. Fundamental
06. Antigo Clássico/Normal/Científico
07. 2º Grau / Ens. Fundamental
08. Superior
09. Educação Infantil
10. Escola Especial
11. Não Sabe/Não Respondeu

F-PROGRAMA DO GOVERNO:

01. Não
02. PETI
03. Bolsa Família /
04. BPC - Benefício Prestação Continuada
05. Leite das Crianças
06. Benefícios Municipais
6.1 - Cesta Básica
6.2 - Vale Transporte
6.3 - Documentos
6.4 - Ônibus Escolar
6.5 Cursos
6.6 Outros.

D-SÉRIE ESCOLAR

01. 1a. Série Ensino Fund.
02. 2a. Série Ensino Fund.
03. 3a. Série Ensino Fund.
04. 4a. Série Ensino Fund.
05. 5a. Série Ensino Fund.
06. 6a. Série Ensino Fund.
07. 7a. Série Ensino Fund.
08. 8a. Série Ensino Fund.
11. 1a. Série Ensino Médio
12. 2a. Série Ensino Médio
13. 3a. Série Ensino Médio
21. 1a. Série Ensino Sup.
22. 2a. Série Ensino Sup.
33. 3a. Série Ensino Sup.
51. Educação Infantil
61. Alfabetização Adultos

ANEXO II

OBSERVAÇÃO DE CAMPO

PRIMEIRO MOMENTO

Hoje, dia 08 de Setembro de 2021, é a primeira vez que venho andar a pé, no jardim Campos Verdes.

Logo na primeira rua fui recebida com alguns olhares de estranhezas, mas alguns “bom dia” também. Me apresentei, comecei a conversar sobre o bairro, disse que morava próximo e em um bairro de Cambé/PR, mas que logo à primeira vista percebo como o poder público olha para áreas próximas de maneiras diferentes.

Algumas crianças vieram conversar comigo e duas senhoras também, que já me falaram sobre os problemas do bairro sem eu nem perguntar. Também falaram que se eu fosse de algum partido político nem falaria comigo porque eles só aparecem quando vão precisar de alguma reportagem ou algo que beneficie somente eles.

Na primeira rua tem poucas casas porque é uma rua menor do que as outras e é a área onde se localiza os equipamentos públicos, o CRAS, CMEI, quadra poliesportiva e uma igreja também.

Na segunda e terceira rua tinham poucas pessoas nas ruas e, aparentemente, a maior parte das casas estava trancada, provavelmente por ser horário de trabalho. Assim, não tive contato com nenhuma pessoa.

Na quarta rua vi 5 casas em processo de construção, pertencentes ao Programa Minha Casa Minha Vida. Também percebi uma movimentação em dois comércios e tinha uma casa abandonada aparentemente porque pegou fogo. Nesta rua uma mulher veio me perguntar se eu era da prefeitura e eu não disse que não e me apresentei. Ela prontamente me disse – em tom nervoso – que o pessoal da prefeitura só passa lá para fazer “graça” e nunca fazem nada para ajudar eles, que são abandonados.

Na quinta rua tinha bastante crianças brincando na rua, dois comércios, uma casa

com uma caixa de som grande na rua e uns 10 rapazes sentados ouvindo música e conversando. Nesta quadra percebi que a maioria das casas são para processo de regularização fundiária, visto que, através do telhado das casas, consigo perceber quais fazem parte do Programa Minha Casa Minha Vida e quais não fazem.

A sexta e última rua me parece ser a mais movimentada. Embora tenha casas somente de um lado, ela conta com três residências que trabalham com reciclagem, uma oficina de carros e a maioria das casas tinha algum morador do lado de fora. Também fui perguntada de onde eu era e o que estava fazendo ali, prontamente me apresentei e conversei com os moradores, que também começaram relatar alguns problemas, reclamaram do problema de higiene das casas que trabalham com reciclagem, da horta que tem na rua que a UEL construiu e agora está abandonada, de uma chácara que segundo uma moradora “o dono chega de Hilux e sai em 30 minutos. Com certeza tem dinheiro, não precisava estar aqui”.

Nesse primeiro dia algumas coisas me chamaram a atenção. Primeiro, a estranheza de ter uma pessoa desconhecida andando pelas suas ruas; segundo, o receio e, de certa forma, mágoa, que sentem quando se trata de prefeitura e seus funcionários. Também me chamou a atenção a fiação das ruas. É tudo muito embolado, há uma grande parte das casas com fiação clandestina, canos para fora da terra, casas em construção, bastante sujeira nas ruas, animais andando pela rua, os “quebra-molas” tem um formato diferente do restante da cidade, parecem quadrados e mal feitos.

Observei uma moradia construída na última rua com restos de construções, não tinha ninguém na casa.

SEGUNDO MOMENTO

Hoje, 03 de Fevereiro de 2022, vim ao jardim Campos Verdes conversar com alguns moradores que estiverem pelas ruas para me apresentar novamente, apresentar meu trabalho e informá-los que começarei aplicar um questionário com

eles sobre a situação, do bairro, das moradias, da sua vida econômica e social.

Pretendo através dessas conversas conhecer algumas pessoas que me possibilitem a aplicação de entrevistas em um outro momento deste período de aplicação da pesquisa.

As duas senhoras que conheci no ano passado na primeira rua foram as primeiras que encontrei novamente. Elas já começaram me falar sobre seus vizinhos, quem eu ia conseguir encontrar em casa em determinado horário ou não, também me apontaram duas casas para não fazer o questionário porque eram locais de ponto de tráfico e poderia ser perigoso para mim.

Na segunda rua conversei com um morador que se dispôs a ser entrevistado posteriormente. Porém, ele já me contou boa parte da sua história e trajetória no bairro. Nesta mesma rua conversei com uma moradora que ao falar que sou estudante da UEL ficou toda orgulhosa e me contou um pouco da sua vida, o quanto trabalhou para que seu neto – que mora com ela – estivesse agora estudando direito na UEL.

Na terceira rua encontrei a suposta líder do bairro. Ela me apresentou alguns problemas do bairro, me pediu doação para distribuir para população, contou inúmeras histórias dela no trabalho (ela trabalha no CRAS do bairro) e os problemas que ela andava tendo com as funcionárias do CRAS.

Na quarta rua sentei em uma padaria para tomar café e conversei com a proprietária, que também é moradora do bairro desde o começo da ocupação e se dispôs a participar da entrevista futuramente.

Na quinta rua conversei com um casal morador do bairro há 15 anos. Eles contaram sobre como vieram parar aqui e o quanto o bairro mudou e que ainda precisa ser melhorado, mas demonstram gratidão por agora ter um local para morar.

Percebi neste dia que há uma nova moradia construída com restos de construções junto a que eu tinha notado no ano passado. Também percebi um número grande de igrejas, de várias religiões, mas não consegui contar ao certo quantas são, porém, a igreja católica é a que tem a melhor construção e veículo próprio da igreja.

TERCEIRO MOMENTO

Hoje, 30 de Junho de 2022, encerrei a aplicação dos questionários. Foram mais de 100 casas atendidas em que conheci muitas pessoas, muitas famílias, cada qual com suas demandas, necessidades, problemas, como toda família.

Fui atendida na maior parte das residências, sempre me mantive com cuidado para não invadir o espaço de ninguém e acredito que por isso, as vezes pareci cautelosa demais, mas fui “desarmada” algumas vezes. Cheguei a entrar em algumas casas para ouvir como cada cômodo daquele foi construído. Tomei vários cafés, sucos, águas, mas tomei muito mais do que isso, um choque de realidade.

Doze pessoas que moram no bairro e têm uma história de vida marcante em sua trajetória ali se dispuseram a realizar a entrevista. Virei em um outro momento para fazê-la, falei que iria gravar para não ficar parando a nossa entrevista/conversa e parecer algo burocrático, mas que seria de fato uma conversa, e todos concordaram.

Hoje, saio do Campos Verdes com uma sensação de dever cumprido e totalmente diferente da Carol que entrou aqui, lá em Setembro de 2021. Eu aprendi sobre coletividade, sobre racismo, preconceito, sobre a inocência de uma infância em que o sonho é ser “igual os moleque porque eles tem uma moto grande azul tia e é meu sonho quando crescer”, aprendi que a moradia te garante diversos outros direitos.

Morar te garante – de certa forma – trabalhar, estudar, ter saúde, ter lazer e ter esperança de dias melhores.

ANEXO III

ROTEIRO DE ENTREVISTA

**MORADORES SELECIONADOS DURANTE OS TRABALHOS DE CAMPO E QUE
SE DISPUSERAM A FAZER AS ENTREVISTAS**

Nome da entrevistada:	
Idade:	
Local de realização da entrevista:	
Data:	Horário aproximado:
Gravada: () Sim () Não	
Nome do arquivo da gravação:	

Perguntas norteadoras:

Quando (ano) veio morar no bairro?

Em qual cidade/bairro você residia antes de vir para o Jardim Campos Verdes?

O que te fez vir a morar no Jardim Campos Verdes?

Como o bairro era quando você chegou aqui?

O que você observa que mudou no bairro desde que chegou?

Como se sente morando aqui?

Tem alguma história ou fato marcante que aconteceu com você vivendo neste bairro?