



Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Universidade Estadual de Maringá

Universidade Estadual de Londrina

RILTON ROBSON LIMA VERNICE

(RE)PENSANDO A POLÍTICA HABITACIONAL:

A MORADIA COMO SERVIÇO PÚBLICO NO
CONTEXTO DAS CIDADES MÉDIAS.



Maringá.2023

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

V536r

Vernice, Rilton Robson Lima

(Re)pensando a política habitacional : a moradia como serviço público no contexto das cidades médias / Rilton Robson Lima - Vernice. -- Maringá, PR, 2023.

204 f.: il. color., figs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Beatriz Fleury e Silva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Tecnologia, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa Associado UEM/UEL de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2023.

1. Políticas urbanas habitacionais - Londrina (PR). 2. Moradia como serviço público . 3. Cidades médias. I. Silva, Beatriz Fleury e , orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Tecnologia. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa Associado UEM/UEL de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDD 23.ed. 711.58

RILTON ROBSON LIMA VERNICE

**(RE)PENSANDO A POLÍTICA HABITACIONAL:
A MORADIA COMO SERVIÇO PÚBLICO NO CONTEXTO DAS CIDADES
MÉDIAS.**

Dissertação apresentada como parte das exigências para a obtenção de título de Mestre em Metodologia de Projeto no Programa Associado UEM/UEL de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPU da Universidade Estadual de Maringá.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Beatriz Fleury e Silva

Maringá
2023



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE TECNOLOGIA
PROGRAMA ASSOCIADO UEM/UEL DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E
URBANISMO

**(RE)PENSANDO A POLÍTICA HABITACIONAL: A MORADIA
COMO SERVIÇO PÚBLICO NO CONTEXTO DAS CIDADES
MÉDIAS**

Autor(a): **Rilton Robson Lima Vernice**

Orientador(a): Profa. Dra. Beatriz Fleury e Silva

TITULAÇÃO: *Mestre em Arquitetura e Urbanismo*

APROVADO em 29/07/2023

Profa. Dra. Milena Kanashiro

Profa. Dra. Maria Camila Loffredo D'ottaviano

Prof. Dr. Beatriz Fleury e Silva

Orientadora

*A todas as pessoas vulnerabilizadas
que lutam por uma moradia digna e a
garantia de seu lugar na cidade.*

AGRADECIMENTOS

Assim como dito por Clarice Lispector, “Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe”. E eu consegui ir mais longe com as pessoas que contribuíram individual ou coletivamente com essa pesquisa. E não poderia deixar de ser grato a elas.

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus por ter me dado forças e não deixado desanimar, nem mesmo desistir durante todo o processo.

À minha mãe Laura, guerreira e batalhadora, por ter sido minha base e por estar ao meu lado sempre, apoiando meus sonhos e objetivos. Por ter dado todo suporte necessário, mesmo que isso tenha exigido anos de trabalho duro dela.

Aos meus queridos amigos que estiveram comigo nessa jornada. Aos amigos de longa data e àqueles que tive o prazer de conhecer durante o mestrado. Especialmente a Carol Cardoso, Gabi Wedekin, Mari Medeiros e Renan Koga, pela parceria nos momentos difíceis, pelos vários *meets* de apoio mútuo e desabafos coletivos. Levarei vocês para a vida!

À minha outra metade da laranja, Thais, pelos desabafos, conselhos, por acolher meus choros e estar ao meu lado quando mais precisei. Por enxergar um Rilton que poucos enxergam.

Aos amigos de Londrina – Pr, Pres. Prudente -SP e aos poucos, mas significativos, amigos que fiz em Maringá-PR.

À minha terapeuta Milena, não somente por ter sido uma profissional excelente, mas por ter me auxiliado a perceber coisas que sozinho jamais perceberia. Ter ajudado a vencer meus medos, enfrentar minhas crises constantes de ansiedade e descobrir quem eu sou. Aqui vai um conselho: façam terapia!

À minha querida orientadora, Beatriz Fleury e Silva, pelos ensinamentos, conversas, e todo auxílio necessário. E, claro, pela paciência durante esses dois anos de pesquisa (foram longos áudios e muitas mensagens enviadas no whats rs). Por acreditar no meu potencial e embarcar nessa jornada comigo.

À CAPES, pelo aporte financeiro durante parte da pesquisa. Foi fundamental para que eu pudesse permanecer na pós-graduação.

Às professoras da banca, Camila D’ottaviano e Milena Kanashiro, pela importante e valiosa contribuição feita na banca de qualificação do presente trabalho.

A todos pesquisadores e participantes do Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos (LAPHA), especialmente a graduanda Thais, pelo auxílio no desenvolvimento da pesquisa.

Por fim, aos colegas e professores do PPU-UEM/UEL, e todos aqueles que, de alguma maneira, fizeram parte desta pesquisa. A vocês, o meu muito obrigado.

RESUMO

Mesmo que os programas de provisão de moradia, impulsionados pelo poder público nas últimas décadas, tenham contribuído para minimizar o déficit habitacional nas cidades brasileiras, por meio da produção de novas habitações, o acesso à moradia digna pela população de baixa renda – de 0 a 3 salários - ainda é restrito e deficitário; já que 89% de todo déficit habitacional ainda está concentrado nesta faixa de renda. Além disso, as políticas urbanas habitacionais aplicadas até o momento têm como objetivo principal a aquisição da propriedade privada, por meio de articulações que levam à mercantilização e à financeirização da moradia, muitas vezes resultando no endividamento da população menos favorecida economicamente. Nesse cenário é latente que se tenha como propósito uma política de habitação centrada na dimensão social, no atendimento das necessidades habitacionais da população, com prioridade para os setores de menor rendimento e em situação de vulnerabilidade, e que caminhe no sentido da desmercantilização da moradia. Além disso, é importante discutir uma política habitacional que encare a provisão de moradia como serviço público, de alternativa ao modelo hegemônico da casa própria, buscando um serviço público social permanente. Esta pesquisa, portanto, em contrapartida à concentração de estudos urbanos com foco nas metrópoles e grandes cidades, se propôs a conduzir este debate para outra escala territorial, voltando-se para as cidades médias. O estudo de caso escolhido foi o município de Londrina, contido na porção norte do estado do Paraná, de forte importância regional e demanda habitacional. O objetivo geral da pesquisa consistiu em identificar os desafios para repensar a política habitacional, de modo que a moradia seja vista como serviço público permanente e uma alternativa para população de baixa renda (0 a 3 s.m.). Para isso o levantamento no município selecionado se deu a partir da coleta de dados primários e secundários. A partir dos dados levantados e das reflexões suscitadas, foi possível compreender que existem desafios em diferentes níveis, tanto no âmbito federal, estadual e local, assim como desafios que são estruturais da sociedade brasileira. No entanto, também foram identificados possibilidades e caminhos para a ideia da moradia como serviço público permanente. Diversas alternativas têm sido discutidas, algumas com experiências concretas, visando avançar em uma política urbana habitacional que busque atender principalmente a faixa de renda que mais demanda por moradia, ou seja, 0 a 3 salários, e que garanta o direito à uma moradia digna na cidade.

Palavras-chave: Políticas Urbanas Habitacionais. Moradia como serviço público. Cidades médias. Londrina-Pr.

ABSTRACT

Even if the housing supply programs promoted by the government in the last decades have contributed to minimize the housing deficit in Brazilian cities through the production of new houses, access to decent housing for the low-income population - from 0 to 3 salaries - is still restricted and deficient, since 89% of the entire housing deficit is still concentrated in this income bracket. Moreover, the urban housing policies applied so far have as their main objective the acquisition of private property, through articulations that lead to the commercialization and financialization of housing, often resulting in the indebtedness of the less economically favored population. In this scenario, it is urgent to have a housing policy focused on the social dimension, on meeting the housing needs of the population, with priority for the sectors with lower income and in vulnerable situations, and that moves towards the non-marketization of housing. Furthermore, it is important to discuss a housing policy that views housing provision as a public service, as an alternative to the hegemonic model of home ownership, seeking a permanent social public service. This research, therefore, in contrast to the concentration of urban studies focused on metropolises and large cities, proposed to conduct this debate to another territorial scale, focusing on medium-sized cities. The case study chosen is the municipality of Londrina, contained in the northern portion of the state of Paraná, with strong regional importance and housing demand, as a case study. The general objective of the research was to identify the challenges for rethinking the housing policy, so that housing can be seen as a permanent public service and an alternative for the low-income population (0 to 3 minimum wage). Thus, it was sought to fill a research gap in this theme for this territorial segment. From the data collected and the reflections raised, it was possible to understand that there are challenges at different levels, at the federal, state, and local levels, as well as structural challenges of Brazilian society. However, possibilities and paths were also identified for the idea of housing as a permanent public service. Several alternatives have been discussed, some with concrete experiences, aiming to advance in an urban housing policy that seeks to meet mainly the income bracket that most demands housing, that is, 0 to 3 salaries, and that guarantees the right to decent housing in the city.

Keywords: Urban Housing Policies. Housing as a public service. Medium cities. Londrina-Pr.

LISTA DE SIGLAS

AEIS	Área Especial de Interesse Social
AHC	Atendimento Habitacional Social
APSM	Ação de Produção Social da Moradia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CHPEP	Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná
CLT	Community Land Trust
CMHL	Conselho Municipal de Habitação de Londrina
CMNP	Companhia Melhoramentos Norte do Paraná
CNC	Conselho Nacional das Cidades
COHAB	Companhia de Habitação
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
EC	Estatuto da Cidade
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICA	Fundo Imobiliário Comunitário de Aluguel
FJP	Fundação João Pinheiro
FMDU	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FNHIS	Fundo Municipal de Interesse Social
HBB	Habitar Brasil do Banco BID
HPS	Housing Plus Services
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBDU	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPUL	Instituto de Pesquisa e Planejamento de Londrina
LAPHA	Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos humanos
NLIHC	National Low Income Housing Coalition
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCS	Programa Crédito Solidário
PEHIS	Planos Estadual de habitação Social
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PL	Projeto de Lei
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Municipal de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNH	Política Nacional de Habitação
PRAUC	Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
PSH	Programa de subsídio à habitação de interesse social
REGIC	Regiões de influência das cidades

SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SISPEHIS	Sistema de Informação Sobre Necessidades Habitacionais do Paraná
SMS	Serviço de Moradia Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação
TTC	Termo Territorial Coletivo
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Delineamento das três etapas em relação aos procedimentos da pesquisa	25
Figura 2 - Moradia como valor de troca no capitalismo contemporâneo.....	44
Figura 3 - Cortiço no início do séc. XX.....	67
Figura 4 – Organização da Política Nacional de Habitação a partir de 2004.	74
Figura 5 – O mito da Casa própria ao longo do tempo.	79
Figura 6 – Renda média real domiciliar per capita em 2019.....	82
Figura 7 – Inadimplência PMCMV entre 2013 e 2022.	84
Figura 8 - Mapeamento das ocorrências de remoções e despejos no território brasileiro até agosto de 2021.	86
Figura 9 - Princípios norteadores para implementação do conceito de HPS.	97
Figura 10 - Ações que envolvem aspectos comuns a partir das experiências trazidas por Barbon (2018).....	102
Figura 11 - Livro que reúne os textos que definem o modelo CLT.	106
Figura 12 – Cartaz do primeiro seminário de construção do TTC no Brasil.	107
Figura 13 - Imagem publicada nas redes sociais do projeto FICA.....	108
Figura 14 – Descrição da receita da associação em 2019.	108
Figura 15 – Grandes regiões ocupadas com o deslocamento das frentes pioneiras.....	119
Figura 16 – Eixos regionais interligados no plano integrado urbano das companhias de colonização.....	120
Figura 17 – Linha do tempo do arcabouço legislativo estadual relacionado ao acesso à moradia.....	124
Figura 18 – Proporção de municípios com órgão específico para política habitacional – Brasil, 2004 a 2009.....	125
Figura 19 – Planta inicial do município de Londrina, 1935.....	129
Figura 20 – Síntese dos entrevistados no Município de Londrina.....	135
Figura 21 – Histórico das Conferências Municipais de Habitação em Londrina.....	143
Figura 22 – Localização do Residencial Vista Bela.	144
Figura 23 – Foto aérea da implantação do empreendimento Vista Bela em contraste com a área urbana consolidada.	145
Figura 24 – Localização dos empreendimentos do PMCMV em Londrina.....	149
Figura 25 – Déficit Habitacional de Londrina em 2021.	154
Figura 26 – Valor da terra urbanizada em Londrina.	157
Figura 27- Mapa com a demarcação da ZEIS da Lei de Uso e Ocupação do Solo (2015) com destaque para as ZEIS de Vazios.	161

Figura 28 – Sobreposição da proposta de Área Especial de Interesse Social (AEIS) às ZEIS da Lei 122.236/2015	162
Figura 29 - Proposta da poligonal para aplicação dos instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios	163
Figura 30 – Sobreposição da AEIS com a macrozona urbana de consolidação e vazios urbanos na revisão do PDML (2022).	164
Figura 31 – Desenho da estrutura política e institucional atual para a provisão de moradia social em Londrina	166
Figura 32 – Esboço da proposição de uma escala de soluções em teoria.	179
Figura 33 – Caminhos e elementos para repensar a política habitacional em Londrina.	181

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dinâmica populacional do Paraná (1940 -1970)	48
Tabela 2 - Cidades brasileiras com população entre 100 e 500 mil habitantes.....	117
Tabela 3 - Número de unidades produzidas pelas COHAB's, 1967-2009.....	122
Tabela 4 - Número de famílias por rendimento domiciliar per capita, 2019.....	126
Tabela 5 - Famílias interessadas em habitação cadastradas por faixa de renda no município através da COHAPAR/COHAB, 2019.	126
Tabela 6 – Conjuntos habitacionais (HIS) entregues entre 2003 e 2009.	137
Tabela 7 - conjuntos habitacionais (HIS) entregues entre 2010 e 2020.....	147
Tabela 8 - Número de inscritos para cadastro de aquisição de moradia social e contemplados pelos programas habitacionais entre 2010 e 2020.	148
Tabela 9 - Menor valor e média da terra urbanizada em Londrina por zonas.	158

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Condição de ocupação dos domicílios urbanos (%) – 1940 a 2010.....	64
Gráfico 2 – Evolução do déficit habitacional ao longo dos anos.....	87
Gráfico 3 – Déficit Habitacional 2019, por faixa de renda.....	88
Gráfico 4 – Evolução da demanda habitacional no Paraná entre 2000 e 2019.....	127
Gráfico 5 – Composição do Conselho Municipal de Habitação de Londrina.....	140
Gráfico 6 – Relação em gráfico ilustrativo dos dados acima tabelados.....	148
Gráfico 7 – Renda declarada e segundo critério Brasil de renda.....	152
Gráfico 8 – População por condição de atividade.....	153
Gráfico 9 – Porcentagem de vazios urbanos de acordo com o tipo.....	157

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais instrumentos do E.C para acesso à terra urbanizada e suas aplicabilidades.....	55
Quadro 2 – Dimensões que estruturam o conceito de atendimento habitacional segundo suas características.....	99
Quadro 3 – Elementos para a construção de uma política de Locação Social segundo Luft e Lima (2021)	111
Quadro 4 – Tipos de ZEIs segundo a LEI nº 12.236 de 2015.....	160
Quadro 5 – Artigos e diretrizes da lei PDML – 13;339/2022, no âmbito da HIS.....	166
Quadro 6 – Principais desafios para repensar a política habitacional em Londrina...	172

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	15
INTRODUÇÃO.....	17
Metodologia.....	23
Estrutura da Dissertação.....	26
CAPÍTULO 1 - A QUESTÃO DA TERRA URBANA NO DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE.....	27
1.1 DA POSSE À PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA: UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICO-CULTURAL.....	28
1.1.1 A primeira tentativa de regularização do acesso à terra: a Lei de Terras.....	32
1.1.2 A concepção da propriedade privada da terra.....	36
1.2 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO URBANO: MORADIA COMO MERCADORIA.....	39
1.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE: INSTRUMENTOS DE ACESSO À TERRA URBANIZADA.....	45
1.3.1 Função Social da propriedade e da cidade.....	48
1.3.2 O Estatuto da Cidade (lei 10257/2001) e seus instrumentos de garantia do acesso à moradia e do direito à cidade.....	53
CAPÍTULO 2 - AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E A HEGEMONIA DA CASA PRÓPRIA: DESAFIOS PARA O PLENO DIREITO À MORADIA.....	61
2.1 O MITO DA CASA PRÓPRIA NO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS.....	62
2.1.1 Início da intervenção do Estado na questão da moradia – a predominância do aluguel.....	66
2.1.2 As primeiras políticas habitacionais até a redemocratização do país – Difusão da Casa Própria.....	71
2.1.3 O programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2020) – Hegemonia da Casa Própria.....	74
2.2 PROPRIEDADE PRIVADA DA MORADIA COMO GARANTIA DE POSSE: UMA NARRATIVA CAPITALISTA.....	80
2.3 PROVISÃO DE MORADIA SEM A PROPRIEDADE PRIVADA: A MORADIA COMO SERVIÇO PÚBLICO.....	93
2.3.1 O conceito e as principais experiências em debate.....	93
2.3.2 O Programa de Locação Social como potencialidade de um alcance à moradia como serviço.....	109

CAPÍTULO 3 - A MORADIA COMO UM SERVIÇO PÚBLICO PERMANENTE, UM ESTUDO PARA CIDADES MÉDIAS: O CASO DE LONDRINA-PR.....	114
3.1 LONDRINA NO CONTEXTO DAS CIDADES MÉDIAS PARANAENSES: DA GÊNESE DE UM MERCADO DE TERRAS AO ATENDIMENTO HABITACIONAL.....	118
3.1.1 Breve panorama das políticas e demandas habitacionais no Paraná e seu arcabouço legislativo de acesso à moradia.....	121
3.1.2 Surgimento de um mercado de terras e os caminhos e descaminhos do acesso à moradia em Londrina até anos 2000.....	128
3.2 O LUGAR DA POLÍTICA HABITACIONAL EM LONDRINA (2001 A 2020): INTERESSES PRIVADOS COMO PROTAGONISTA.....	134
3.2.1 Contornos da política urbana habitacional em Londrina entre os anos 2001 e 2010.....	136
3.2.2 Os efeitos do PMCMV no Município – 2010 a 2020: um aparente direito à moradia, mas sem a cidade.....	144
3.2.3 O aporte legislativo, cenário socioeconômico e atual perspectiva no cenário habitacional de Londrina.....	151
3.3 (RE)PENSANDO A POLÍTICA HABITACIONAL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES.....	168
3.3.1 Os principais desafios.....	170
3.3.2 Os caminhos e possibilidades.....	176
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	183
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	186
APÊNDICES.....	199

PREFÁCIO

A casa e a cidade sempre tiveram uma relação peculiar para esse autor. Eu era um garoto tímido, que nasceu na zona rural de uma cidade no interior do estado de São Paulo, em 1993. De família pobre, aprendi a ser feliz com o pouco que tinha; muito mais introspectivo e pensativo, falava pouco e pensava demasiadamente. Desde pequeno sempre tive grandes sonhos. Sonhava em morar na cidade, que avistava no horizonte ao fundo do campo verde. Sonhava em fazer mais amigos e explorar os espaços dessa mesma cidade, vista na pequena TV de tubo ganha de um fazendeiro para quem meu pai trabalhava. Mas como dizia Elias Regina, “viver, é melhor que sonhar”.

Percebi logo cedo o ônus de fazer parte da denominada “baixa renda”. Meus pais lutaram por uma moradia no urbano, na época sem a possibilidade de nenhum subsídio do poder público. Porém, a cidade grande (e com o tempo aprendi que nem era tão grande assim, hoje a chamamos de cidade média) era assustadora, complexa e cheia de desafios para os quais o campo não nos havia preparado. Mas ter onde morar nos confortava. Não tínhamos condições de comprar muitas coisas, mas me recordo de uma que marcou minha infância, ganhei uma bicicleta dos meus pais, e finalmente poderia explorar os espaços da cidade onde, anunciado pela TV de tubo, havia um parque público, porém longe da casa que eu morava. Me questionava por que uns moravam tão perto e outros tão longe. Passei a ir lá quase todos os dias de bike após a escola.

Assim como a casa e a cidade sempre estiveram presentes, outro personagem foi importante na vida deste autor: o ENSINO PÚBLICO. Do infantil ao ensino médio, sempre estudei em escola pública e, superando estatísticas, ingressei na universidade também pública por meio de cotas. Como era em outra cidade e estado, precisei me mudar. Por falta de condições, consegui uma moradia estudantil gratuita, moradia coletiva oferecida pela própria universidade. Aprendi a viver no coletivo, conheci pessoas de diferentes cursos, com diversas histórias, vivi a diversidade e me assumi nela. Depois de um tempo passei a querer morar sozinho. O morar sempre foi transitório na minha vida, mas sempre busquei morar.

E esse, leitor, é um dos motivos que me fez iniciar essa dissertação compartilhando brevemente minha trajetória até aqui. Porque compreendi que, ainda que eu fale sobre “casa”, “moradia”, “políticas habitacionais” nesta pesquisa, na realidade o que estamos discutindo é ter onde VIVER, é o direito à vida. E talvez esse seja um dos pontos que me fez estudar esse tema, é preciso garantir, acima de tudo, o lar e viver a cidade em sua plenitude, pois a casa, ao decorrer da vida, é transitória.

O outro motivo é que para mim esta pesquisa representou ocupar espaços que pessoas como eu, dificilmente conseguem ocupar. O número de degraus na escada da sobrevivência sempre foi maior para pessoas de baixa renda, e na pós-graduação não foi diferente. Nos períodos que não tive bolsa, inclusive nos três últimos meses de pesquisa, tive que conciliar trabalho e estudo. A muitos de nós são negados não só o direito de morar, mas de buscar nossos próprios sonhos.

Aqui me proponho a repensar a moradia, esperando que muito mais seja repensado num futuro próximo acerca das desigualdades sociais.

Uma boa leitura!

“Escrevo a miséria e a vida infausta dos favelados [...] porque o meu sonho era escrever, e o pobre não pode ter ideal nobre. Porque ninguém está habituado a esse tipo de literatura. Eu escrevi a realidade.”

Carolina Maria de Jesus.
O quarto de despejo.

INTRODUÇÃO

Apesar de o direito à moradia estar assegurado no artigo 6º da Constituição Federal (1988), como um direito social, e reconhecido como direito fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), ele ainda não é efetivamente cumprido em muitos municípios brasileiros, tampouco tem sido vinculado ao direito à cidade. As políticas urbanas habitacionais aplicadas até o momento têm como objetivo principal a aquisição de propriedade, por meio de articulações que levam à mercantilização e à financeirização da moradia, e muitas vezes ao endividamento da população menos favorecida economicamente (VENTURA, 2022). Por outro lado, a pluralidade das carências habitacionais a serem atendidas e a diversidade do perfil da demanda por moradia (MAHER JUNIOR, 2015), têm posto em questionamento a hegemonia da casa própria na provisão habitacional brasileira, em detrimento de formas alternativas ao título de propriedade, no qual o acesso à moradia para população de baixa renda, principalmente para as famílias em vulnerabilidade, seja visto como serviço público permanente nas políticas urbanas.

A Casa Própria, associada intrinsecamente à condição de moradia, carrega em sua conceituação alguns significados e símbolos que foram produzidos e absorvidos ao longo dos anos (MOUTINHO, 2020). O sonho da casa tida como própria presente na sociedade brasileira é resultado, acima de tudo, de uma longa trajetória de construção e reforço ideológico, sendo propagado pelas políticas habitacionais nas últimas décadas. O Estado, por meio da provisão habitacional, utiliza a saída da casa própria para atender interesses políticos, sociais e, principalmente, econômicos do país, onde a propriedade é produto e fruto de um estado neoliberal na condução das políticas públicas urbanas (ROLNIK, 2015).

Historicamente, a provisão de moradia no Brasil além de seguir o modelo citado, tem utilizado de forma majoritária a política de aquisição habitacional via financiamento privado. Desta forma o poder público, na maioria das vezes por meio de coalisão com o setor privado, produz habitação social tratando a moradia exclusivamente como bem de consumo (BALBIM, 2015), em uma produção rentista direcionada à expansão das fronteiras urbanas, e voltado às famílias de maior extrato de renda que podem arcar com o financiamento residencial. Por outro lado, os mais pobres, mesmo com os subsídios públicos,

enfrentam dificuldades de acesso à moradia adequada, seja pelas exigências legais dos contratos, como comprovação de renda e documentação, ou pela dificuldade de arcar com o pagamento das prestações do financiamento habitacional (GATTI, 2019).

O Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2020), último programa expressivo de provisão de moradia no país, chegou a ampliar, pela primeira vez, o acesso ao crédito imobiliário para a população de menor renda (0 a 3 salários mínimos), contudo, ainda reforçando a propriedade como única política de atendimento habitacional, além de ter produzido grande parte das moradias em áreas periféricas, na franja do perímetro urbano, e com pouco acesso a infraestrutura e equipamentos, ferindo o direito à cidade (AMORE; RUFINO; SHIMBO, 2015). Isto é, em relação à essa faixa de renda, as políticas habitacionais voltadas ao financiamento da casa, nas últimas décadas, não foram suficientes para garantir o direito à moradia digna e, tampouco, asseverar o direito à cidade.

Para além do direito individual, o direito à moradia digna¹ faz parte de um conjunto maior de direito coletivo no espaço urbano, onde a habitação pressupõe o direito à cidade. A concepção de direito à cidade, é construída a partir de Henri Lefebvre (2001), e incorporada à ideia de prover à habitação outros direitos, como o direito ao trabalho, à educação, à saúde, ao lazer, ao transporte público e à participação efetiva na construção e vivência nas cidades. Ou seja, o direito à moradia digna não pode ser desligado do direito à cidade, do acesso e participação nos bens, serviços e oportunidades abertas pela urbanização (MARICATO; COLOSSO, 2020).

De qualquer modo, mesmo que os programas de habitação impulsionados pelo governo federal, tenham contribuído para minimizar o déficit habitacional nas cidades brasileiras, por meio da produção de novas habitações, o acesso à moradia digna pela população de baixa renda – de 0 a 3 salários mínimos - ainda é restrito e deficitário, já que 89% de todo déficit habitacional ainda está concentrado nesta faixa de renda, segundo levantamento da Fundação João Pinheiro (2019). Importante destacar que, ao analisar os dados da Fundação, o componente do déficit habitacional que mais aumentou até o ano de 2019 não estava relacionado a reposição de novas moradias, mas sim ao custo excessivo

¹ Refere-se à uma habitação que possibilite uma série de elementos para uma vida digna, como acesso à saúde, trabalho, lazer e deve conter no mínimo infraestrutura básica (ONU-Habitat, 2010).

com aluguel nos municípios. Diante disto, resta a essa população, a ocupação no mercado informal de moradias na maioria das vezes nas bordas das cidades e precariamente providas de serviços públicos (D'OTTAVIANO, 2014; BALBIM, 2015; GATTI, 2015; ROLNIK, 2015).

Neste cenário é urgente que se tenha como propósito uma política de habitação centrada na dimensão social, no atendimento das necessidades habitacionais da população, com prioridade para os setores de menor rendimento e em situação de vulnerabilidade social, e que caminhe no sentido da desmercantilização da moradia (CARDOSO, 2019). Se faz necessário, também, discutir uma política habitacional centralizada na provisão de moradia como serviço público, de alternativa ao modelo hegemônico da casa própria, objetivando um serviço público social permanente e contínuo para lidar com a condição de mercantilização habitacional presente nos municípios. De modo que o atendimento prioritário e diversificado para famílias de baixa renda, possa, ainda, representar uma possibilidade para o poder público conter o aumento do déficit habitacional.

Ademais, após o país ter vivido um grande problema de saúde pública causado pela pandemia da Covid-19², que escancarou um cenário de direitos humanos, sociais e urbanos ameaçados fortemente pelo retrocesso político dos últimos anos, fazendo apagar muitas das conjunturas nas últimas décadas³, os problemas habitacionais tem se acentuado, sobretudo quanto ao atendimento de moradia para os mais pobres, sendo fundamental repensar a política habitacional enquanto realização do direito à moradia sob a perspectiva do direito à cidade. Neste cenário, **justifica-se** a necessidade de discutir alternativas de acesso à moradia para população dos mais baixos estratos de renda, especificamente a faixa de 0 a 3 salários-mínimos, a fim de minimizar outros aspectos que compõem o déficit habitacional, como o ônus excessivo com aluguel e demais parâmetros qualitativos.

Sublinha-se, no entanto, que não é objetivo do presente trabalho que se caminhe no sentido de cessar as iniciativas aplicadas pelo poder público até o momento, no que se refere ao modo de provisão de moradia, tampouco, eliminar a aquisição habitacional pela propriedade privada, mas sim versar e discutir

² Doença causada pelo vírus Sars-cov2, e que levou a sociedade a estado de pandemia mundial de março de 2020 a maio de 2023.

³Avanços esses que foram frutos da luta histórica dos movimentos sociais e articulações da sociedade civil desde a redemocratização do país.

acerca de outras possibilidades que garantam moradia digna aos que não podem adquirir por meio do financiamento privado.

Essa discussão, apesar de recente, é debatida por diversos pesquisadores e formuladores de políticas públicas urbanas no Brasil (D'OTTAVIANO, 2014, 2021; BALBIM, 2015; GATTI, 2015, 2019; BARBON, 2018; MELLO E BEZERRA, 2019; TERRA, 2019; LITSEK; RIBEIRO, 2021; LUFT; LIMA, 2021), tendo como fruto experiências concretas em grandes capitais e metrópoles. Exemplo disso é a política de Locação Social em São Paulo, criada em 2002, visando atender à demanda das famílias com renda de até três salários, excluídas até então dos programas existentes de financiamento habitacional do município. Contudo, é necessário voltar-se para outras configurações de cidades, que não as grandes capitais e metrópoles, mas também cidades intermediárias, de porte médio e grande importância regional. Portanto, a pesquisa se propõe a direcionar a discussão para o recorte territorial supracitado em cidades médias do Paraná, local onde situa-se o laboratório de pesquisa ao qual este trabalho está vinculado (LAPHA – Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos), e que já possui um acúmulo de reflexões em torno da moradia no estado do Paraná.

Delimitação e objeto de pesquisa

Considerando que as metrópoles e grandes centros urbanos brasileiros tem sido objeto da maioria dos estudos acerca das questões urbanas nas últimas décadas, a escolha do recorte territorial desta pesquisa se justifica por alguns motivos. O primeiro visa trazer contribuição para esse olhar de quem está falando a partir da cidade média, colocar a realidade do local na qual esta pesquisa se insere. A segunda motivação está relacionada ao grau de importância que as cidades médias vêm adquirindo nas últimas décadas, em especial a partir dos anos de 1980, as quais passaram a crescer mais do que as metrópoles (AMORIM, 2007)

Antes, no entanto, é necessário discorrer acerca do conceito de cidade média, que tem sido uma difícil missão para os pesquisadores ao longo do tempo. A noção de cidade média esteve ligada a ideia de que desempenham papéis de intermediação no âmbito de sistemas urbanos, entre cidades pequenas, grandes e metrópoles, no âmbito de uma mesma rede urbana. Já o

conceito de cidade de porte médio referencia-se aquelas classificadas em função de um tamanho demográfico (SPOSITO, 2010).

A expressão “cidade média”, no senso comum, tem suscitado de imediato a dimensão quantitativa de um espaço urbano citadino, o que é um equívoco segundo Sposito (2001, p.613), que diz que “a definição de cidade média por critérios quantitativos pouco contribui para a construção do conceito, aproximando-se mais de uma noção, principalmente por se sustentar unicamente numa base empírica”. Isto é, a heterogeneidade dos números populacionais nas diferentes regiões do país, assim como da América do Sul, dificulta sustentar a definição de cidade média apoiado em critérios unicamente relacionados a sua dimensão populacional. Para Corrêa, a cidade média é objeto de estudo complexo e diferenciado, “resultado de um processo de urbanização em contextos econômicos, políticos e sociais heterogêneos em um mundo desigualmente fragmentado e articulado” (CORREA, 2007, p.23).

Ainda que se aponte a fragilidade do critério quantitativo, deve-se considerá-lo como primeiro passo na seleção de uma cidade média, devido seu potencial para análise da dimensão estrutural de uma cidade, permitindo assim, por meio do tamanho demográfico, inferir o grau de complexidade de núcleos urbanos (BATELLA, 2019). Para Correa (2007), na construção de um objeto de estudo qualificado como cidade média, é necessário que se considere uma combinação entre as funções urbanas, organização do espaço intraurbano e o tamanho demográfico.

Corroborando com esta ideia, Amorim (2007), salienta a extrema importância do cruzamento de dados de outra natureza como posição regional e na rede urbana, estrutura econômica, relações funcionais externas, alcance da influência, além de características socioeconômicas e demográficas da área, e demais aspectos na análise da cidade média como objeto de estudo.

Para esta pesquisa, portanto, o conceito utilizado de cidade média que direcionou a seleção do município, se ampara nos autores Sposito (2010), Correa (2007) e Amorim (2007), que classificam como cidade média aquelas que desempenham papéis de intermediação no âmbito das redes urbanas das quais são constitutivas, distinguindo-se, portanto, das cidades de porte médio, definidas com base no tamanho populacional, embora esse aspecto não seja desconsiderado na presente pesquisa. A cidade média escolhida para discussão será o município de Londrina, no norte do estado do Paraná.

Isso posto, a pesquisa insere-se no debate acerca da efetividade do acesso à moradia pela população de baixa renda, tendo como problemática os desafios em garantir habitação digna no contexto de políticas habitacionais hegemônicas cravadas no financiamento da propriedade privada da casa. A pesquisa salienta e reforça a necessidade de se pensar novas alternativas de provisão que cumpram o direito à moradia e o direito à cidade nas políticas urbanas habitacionais, voltando-se para as cidades médias. Para isso, a pesquisa será conduzida a partir de três fatores principais. O primeiro resulta de que é necessário repensar a política habitacional, já que não tem sido efetiva para a faixa de renda em questão. O segundo é que seja repensado a partir de uma outra lógica, onde a moradia seja vista como serviço e não produto ou mercadoria. E por fim, olhar para outras escalas territoriais de cidades, além das grandes capitais e metrópoles, as quais demandam por resposta alternativa à tradicional política habitacional empregada.

O fenômeno a ser investigado na presente pesquisa é a provisão de moradia no Brasil através do financiamento da propriedade privada como política de mão única, tendo como **pressuposto** que os principais desafios para implementação da política de acesso à moradia sem a propriedade privada na escala territorial supracitada estejam relacionados à ideologia da casa própria e ao controle do valor da terra. Contudo, assim como indicado pela literatura, supõe-se que a potencialidade desta política supere seus desafios, por meio de uma gestão compartilhada e um atendimento social por parte do poder público.

Desta forma, a pesquisa se propõe a responder a seguinte **questão**: Para além do título de propriedade da casa nas políticas habitacionais, quais as possibilidades e desafios para implementação de alternativas de provisão de moradia para a população de baixa renda, visando o direito à moradia e o direito à cidade em cidades médias?

O **objetivo geral** da pesquisa consiste em identificar os desafios para repensar a política habitacional, na qual a moradia seja vista como serviço público permanente e uma alternativa para população de baixa renda (0 a 3 s.m.), trazendo essa discussão para cidades médias, conforme já exposto acima, preenchendo uma lacuna de pesquisa dentro deste tema para este recorte territorial.

Como **objetivos específicos** pretende-se:

- I) Entender de que maneira a ideologia da casa própria esteve

vinculada às políticas habitacionais brasileiras e qual tem sido resultado disso, sobretudo, na escala territorial proposta;

- II) Identificar a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) como ferramenta no controle do valor da terra e do acesso à moradia para as famílias de baixa renda;
- III) Identificar elementos e ferramentas legislativas para possibilitar o acesso à moradia sem a propriedade privada.

METODOLOGIA

A pesquisa em questão possui caráter **exploratório**, uma vez que a política de acesso à moradia sem a propriedade privada é ainda relativamente recente. Segundo Andrade (2002), a pesquisa exploratória visa proporcionar maiores informações sobre o assunto que será investigado, sobretudo quando o tema é pouco explorado. Além disso, Gil (2007) salienta que estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Para tanto, a pesquisa exploratória terá abordagem **qualitativa**, pois contempla investigar políticas atualmente vigentes e a própria política de acesso à moradia sem o título de propriedade, além da moradia como serviço público que se propõe a discutir; e **quantitativa**, acerca do déficit habitacional e demais dados do município de análise.

Os **procedimentos** de desenvolvimento da pesquisa foram divididos em três principais etapas, sendo a primeira o embasamento teórico e conceitual, através da revisão e análise bibliográfica sobre o tema - livros, periódicos, dissertações, teses e outros -, conforme descrito:

- Eixo 1. Direito à cidade: Produção do espaço urbano e o acesso à terra urbanizada, além do arcabouço legal de promoção de acesso à moradia em área urbanizada;
- Eixo 2. Direito à moradia e a hegemonia da casa própria nas políticas habitacionais no Brasil;
- Eixo 3. Política de acesso à moradia sem a propriedade privada, e os programas consolidados atualmente.

Na segunda etapa, como **estratégia de pesquisa**, tem-se a utilização do estudo de caso (YIN, 2001). A utilização de estudo de caso se deve ao fato de o fenômeno estudado ser contemporâneo e pouco explorado em seu contexto

regional, e para a escolha do caso a ser estudado, foram estabelecidos dois recortes:

Recorte temporal: A partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei 10257/01). O recorte se justifica devido ao seu marco temporal que regulamenta os artigos da política urbana na C.F (1988), e traz instrumentos importantes para democratizar o acesso ao espaço urbano nas cidades brasileiras.

Recorte territorial: Para esse recorte, visando atingir o objetivo proposto de investigar o fenômeno em uma cidade média, foi utilizado a classificação das regiões de influência das cidades (REGIC, 2018), segundo o IBGE. Buscou-se pelas cidades médias com certa influência e centralidade no interior do estado do Paraná, com média populacional de 500 mil habitantes, relativos à provisão de moradia para uma primeira discussão acerca do objetivo geral da pesquisa.

- Recorte para estudo de caso: Foi selecionado um dos municípios para estudo de caso, com o propósito de cumprir os objetivos específicos mencionados, para tanto será estudado o caso de Londrina, devido sua importância regional e alta demanda habitacional dentre os municípios médios no Paraná.

Para tanto, o levantamento no município selecionado se deu a partir da coleta dos seguintes dados:

- **Coleta de dados secundários:** arcabouço legislativo - lei do Plano Diretor, Plano Local de Habitação - documentos e dados habitacionais (sobretudo déficit de moradia), instrumentos do E.C aplicados, dados relativos ao valor da terra censos demográficos do IBGE, mapeamentos e outras informações necessárias do município.

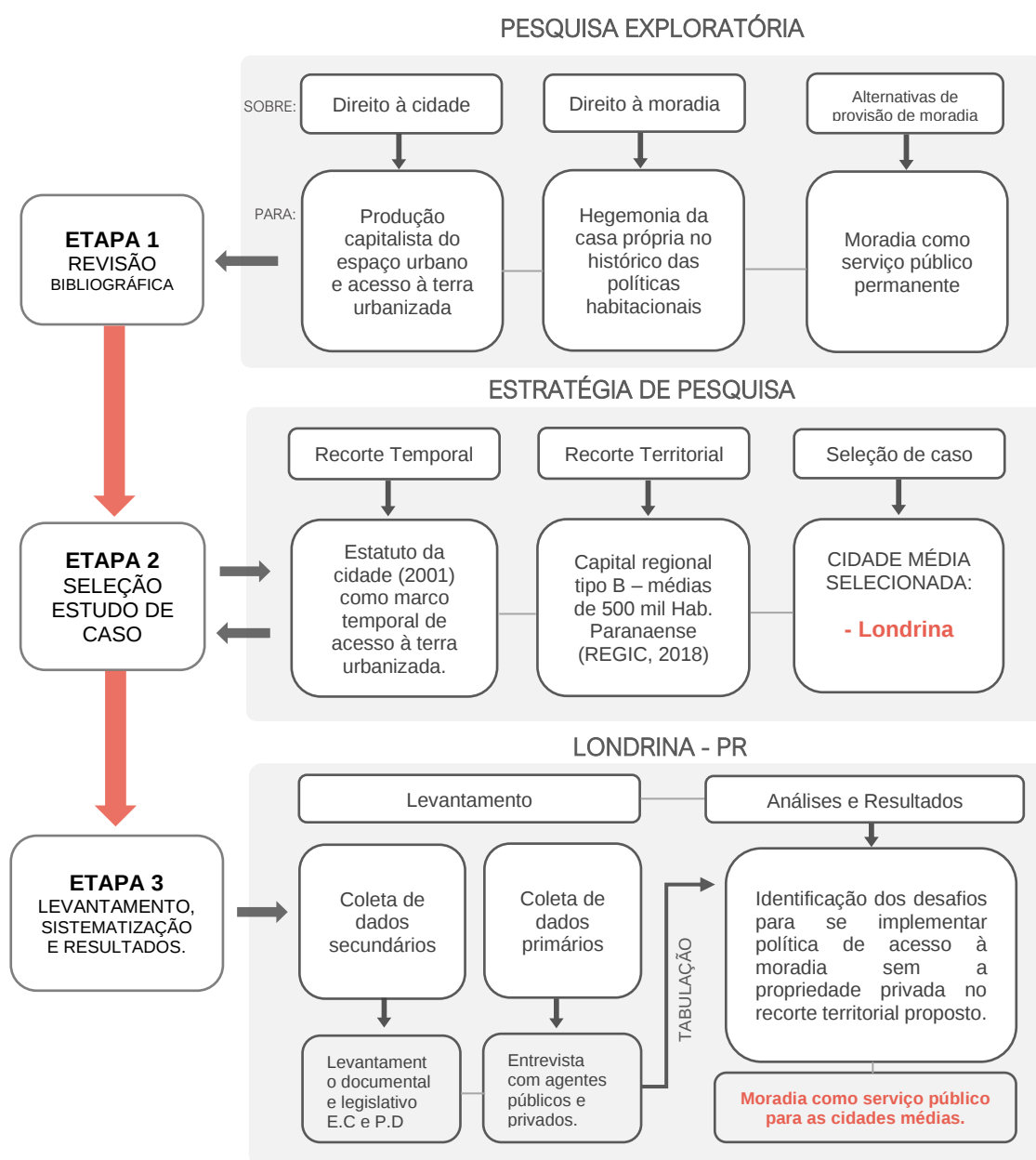
- **Coleta de dados primários:** entrevistas realizadas com agentes públicos e privados, movimentos sociais, sociedade civil e pesquisadores locais. Com as entrevistas, buscou-se qualificar a análise quanto ao papel dos agentes e confrontar as informações adquiridas na coleta de dados secundários.

Na terceira etapa, por fim, tem-se a análise dos dados levantados por meio de sua sistematização e diagnósticos acerca dos desafios para se implementar alternativas de acesso à moradia na provisão habitacional, em cidades médias, sendo a moradia entendida como serviço público permanente tendo o município de Londrina - PR como objeto de investigação.

Segue abaixo, de forma a ilustrar esquematicamente as etapas de

pesquisa, o delineamento para alcançar os objetivos aqui postos (Figura 1).

Figura 1 - Delineamento das três etapas em relação aos procedimentos da pesquisa



Fonte: Do autor, 2023.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Estabelecidas a questão e objetivos da pesquisa e demonstrados os métodos utilizados, parte-se para a apresentação da estrutura deste texto. Este organizou-se, inicialmente, em três capítulos construídos de modo a possibilitar o alcance dos objetivos principal e específicos.

Os capítulos estão estruturados da seguinte forma: os Capítulos 1 e 2, sendo teórico conceitual e histórico; e o Capítulo 3, um estudo empírico, por meio do estudo de caso dentro do recorte territorial específico. As considerações finais, fecham a presente Dissertação.

No **primeiro capítulo**, o embasamento teórico conceitual que se pretende alcançar está inserido dentro da discussão do direito à moradia e direito à cidade, na provisão de habitação social. Para tanto, busca-se teorizar acerca da terra urbanizada inserida no contexto de produção capitalista do espaço urbano, que tem priorizado a garantia da propriedade privada no acesso à terra, preterindo o cumprimento de sua função social.

No **segundo capítulo**, objetiva-se discorrer sobre a hegemonia da casa própria vinculada às políticas habitacionais no Brasil, seus desdobramentos e de qual maneira o direito à moradia digna tem sido afetado com essa forma hegemônica de provisão. Neste contexto, pretende-se demonstrar o mito da casa própria a partir do histórico da construção das políticas urbanas no país. Além disso, demonstrar a necessidade de diversificar o modo de provisão de moradia, buscando uma política onde a moradia seja vista como serviço apontando essas alternativas atualmente na literatura.

No **terceiro capítulo**, finalmente, volta-se para o objeto de pesquisa através de estudo empírico, trazendo esta discussão para as cidades médias, tendo como objeto de estudo o município de Londrina, no Paraná. Além dos levantamentos primários e secundários como já mencionados como procedimentos da pesquisa, nesta seção trará explanação sobre a formação territorial do município, além da produção habitacional ao longo dos anos, tendo o Estatuto da Cidade como marco temporal, a fim de cumprir o objetivo proposto: identificar as possibilidades e desafios para este recorte territorial.

CAPÍTULO I

A QUESTÃO DA TERRA URBANA NO DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE

No primeiro capítulo desta pesquisa, tem-se como objetivo principal consolidar o aporte teórico necessário para discutir a questão central abordada no tema desta Dissertação – a moradia como serviço público permanente – e que será mais bem explorada nos capítulos seguintes. O embasamento que se pretende alcançar está inserido dentro da discussão do direito à moradia e direito à cidade, na provisão de habitação social. Para tanto, busca-se compreender acerca da terra urbanizada inserida no contexto de produção capitalista do espaço urbano, que tem priorizado a garantia da propriedade privada no acesso à terra, preterindo o cumprimento de sua função social. Discorre-se, dessa maneira, desde a distribuição e posse de terras na formação territorial brasileira, inclusive àquelas ocorridas nas cidades médias, até a recente produção capitalista da casa e da cidade, como herança desta lógica.

Isso se faz necessário, pois parece haver um consenso entre os principais autores e estudiosos acerca das políticas habitacionais de que o solo urbano é componente essencial da política (MARICATO, 2014; ROLNIK, 2015; MOREIRA; RIBEIRO, 2016; BALBIM, 2015), e sua questão está na base de todos os desafios colocados, fundamentando a própria política baseada no não repasse da propriedade - que se pretende, aqui, chegar como alternativa.

Maricato (2014), referência nacional na discussão do acesso à moradia e direito à cidade, expõe que a terra tem sido um nó na sociedade brasileira, e continua sendo na cidade contemporânea. Dito Barbosa, atuante na luta pelo direito à moradia há mais de vinte anos, em sua fala na abertura do XI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico⁴, enfatizou que “a terra está no centro dos conflitos urbanos: de reforma urbana, luta pelo direito à cidade e acesso à moradia digna”. Moreira e Ribeiro (2016) dizem que há uma congruência de que a terra urbana é componente e condição essencial para o êxito das ações que efetivam as políticas urbanas, e as práticas habitacionais empreendidas raramente tratam desse componente de maneira adequada. Portanto, tem-se como pressuposto, neste capítulo, que a terra urbana é componente e condição

⁴ Congresso promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) em junho de 2022, tendo como tema “A desordem urbanística e emergências sanitárias climáticas e sociais.

essencial para discutir o êxito das políticas habitacionais.

Para tanto, inicia-se a discussão, na **seção 1.1**, compreendendo como se deu a distribuição e posse de terras na formação territorial do Brasil e nas cidades médias do Norte Paranaense – aqui, tido como recorte territorial de estudo –, e como ambas influenciaram, e ainda influenciam, os núcleos urbanos contemporâneos. Neste contexto, busca-se também uma discussão seminal sobre a ideia de propriedade, que surge, segundo alguns autores, anexo ao conceito da moradia como mercadoria no Brasil capitalista (RIBEIRO, 1997; MOTA, 2008; DINIZ, 2012).

Após análise e compreensão do processo de posse e propriedade privada da terra na história territorial, pretende-se avançar, na **seção 1.2**, em relação a discussão do modo de produção da moradia das (e nas) cidades, consequência da produção capitalista do espaço urbano, gerando desigualdade urbana e segregação socioespacial.

Por fim, na **seção 1.3**, debate-se sobre a importância da função social da propriedade urbana e da cidade, e o avanço do arcabouço legal, nas últimas décadas, para garantia do acesso à terra urbanizada para população de mais baixa renda e em vulnerabilidade. Não apenas citar quais são esses instrumentos, mas principalmente, apontá-los como potencialidade às políticas alternativas de acesso à terra urbanizada. Essa será a base para discutir as políticas e seus entraves no segundo capítulo da pesquisa.

1.1 DA POSSE À PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA: UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICO-CULTURAL

Para discorrer acerca da terra urbana e o debate que tem sido feito sobre sua questão na atualidade e, mais especificamente, o debate inserido no cenário desta pesquisa, é necessária uma reflexão sobre o processo de apropriação de terras no período colonial brasileiro e sobre a forma como se deu a legislação fundiária na história da colonização Ibérica. Ainda que pareça um contexto distante e anacrônico, o modelo de colonização de terras escolhido para a América portuguesa, no tempo presente, ainda condiciona a formação da nossa identidade cultural. Segundo alguns autores, o fato de termos recebido a herança colonizadora através de uma nação Ibérica, dando origem a um tipo de sociedade que se desenvolveria, em alguns sentidos, quase à margem das

congêneres europeias, reflete em muito dos problemas urbanos concebidos em processos hegemônicos não superados até os dias atuais (HOLANDA, 1995; RIBEIRO, 1995; NOZOE, 2006; MOTTA, 2009).

Essa herança eflui da própria dinâmica do funcionamento da colônia e, posteriormente, do avanço de sua ocupação para o interior paranaense, associados aos primeiros mecanismos jurídicos de apropriação da terra, os quais introduziram as disparidades na distribuição de terras e, posteriormente, na sua concepção mercadológica. Silva (1996) afirma que a forma de estruturação da propriedade fundiária no Brasil é determinada a partir da inserção das terras brasileiras enquanto colônia dos países ibéricos. Nesse sentido, as raízes dos problemas fundiários no país são também reflexos da construção histórica da ideia de propriedade (FURTADO, 1989) e, por consequência, alguns séculos depois, da herança da propriedade privada nas políticas habitacionais, que é o que pretende ser demonstrado ao longo deste trabalho.

É evidente que a estrutura da nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. Contudo, é necessário, a priori, considerar esse fato para se compreender as condições que, por via direta ou indireta, nos governaram até muito depois da nossa independência política e cujos reflexos estruturam a forma de apropriação dos espaços citadinos no tempo presente (HOLANDA, 1995). Diante disso, é importante aqui colocar que a política de terras no Brasil possui dois momentos importantes para compreender essa construção cultural fundiária. O primeiro durou até 1822, caracterizado pela ausência de regulação de terra pública e pelo crescimento vertiginoso das posses; e, um segundo momento, posterior a lei de terras de 1850, caracterizado pela tentativa de implementação de uma efetiva política fundiária que realizasse a necessária conversão do regime *sesmarial* em propriedade privada plena (REZENDE; GUEDES, 2017).

Segundo Furtado (1989), a criação das chamadas “capitanias hereditárias” e do “sistema sesmarias” durante o Brasil Colônia, contribuiu para a formação dos latifúndios e da consequente deficiência na distribuição de terras em grande parte do território brasileiro. A afirmação de Furtado pode ser complementada por Serra (2009), nesse contexto, o latifúndio entendido como grande propriedade improdutiva tem suas raízes na história do processo de ocupação

do espaço agrário paranaense, associado aos primeiros mecanismos jurídicos de apropriação da terra (SERRA, 2009), como veremos no decorrer desta seção.

Na primeira configuração agrária do Brasil, datada no século XVI, a monarquia Portuguesa adota o sistema de capitanias hereditárias na colonização de terras. Nesse sistema, eram eleitos capitães donatários, autoridades máximas em suas capitanias, que detinham o poder de transmitir a posse de certa parcela do território colonial a um colono, chamada de sesmaria. As concessões de sesmarias eram feitas, devendo os sesmeiros cumprir determinadas obrigações, entre elas, a de se comprometer a cultivar e produzir na terra (CAVALCANTE, 2005).

Segundo Motta (2009), essa forma de transmissão da posse, está relacionada com a própria formação territorial de Portugal e com o modo pelo qual a terra era tratada no sistema feudal ibérico. Em suma, a lei de sesmarias em Portugal, surgiu para responder à crise alimentar de um território devastado por guerra e pestes no séc. XIV, e que se manteve como legislação reguladora do acesso à terra também em suas colônias, onde a propriedade da terra deveria estar condicionada ao cultivo, isto é, era necessário cumprir determinada obrigação para poder usufruir do terreno, e por conseguinte, a legitimidade da propriedade territorial para quem cumprisse essa exigência (MOTTA, 2009; SILVA, 2012).

Nesse contexto, o sistema de concessão de terras no território brasileiro, no início da colonização, passa a utilizar o mesmo instrumento jurídico adotado em Portugal. Motta diz que,

Ela era uma lei antiga, referendada nos códigos do reino, e atendia os interesses de produzir um ordenamento jurídico num país marcado pela crise da agricultura. Ela podia se consagrar como título de propriedade, impondo a obrigação do cultivo como forma de responder às necessidades de uma população empobrecida. As sesmarias podiam ser operadas neste novo sentido, como expressão mais acabada da riqueza da legislação portuguesa e da preocupação pretérita pelo destino do país (MOTTA, 2009, p. 78).

No cenário paranaense observa-se o mesmo enredo. Anterior a concessão da primeira carta de sesmarias no estado, em 1614, todo o território se constituía em propriedade pública sob o domínio da Coroa portuguesa. Somente a partir do sistema de sesmarias, sucede a alteração da propriedade da terra do sistema público para o particular, paralelamente ao que vai se constituir no primeiro regime jurídico regulamentando o acesso e a repartição da terra agrícola

(SERRA, 2009). O autor diz, ainda, que esse sistema aparece já de início estreitamente identificado com a propriedade improdutiva no Paraná, associado muito mais ao interesse político que vinculado à atividade produtiva. Ao mesmo tempo, essa repartição, que beneficiaria determinada categoria social em detrimento das camadas menos aquinhoadas, vai acarretar, desde o princípio do processo de ocupação do espaço agrário paranaense, toda uma gama de dificuldades de acesso à terra, social e economicamente, por parte dessas mesmas camadas desfavorecidas.

Segundo Silva (1996), os imperativos funcionais impostos à colônia pelo sistema colonial, por meio da geração de excedentes para a apropriação da metrópole, foi determinante fundamental da estrutura de propriedade territorial (latifúndio-monocultura-escravidão)⁵. Contudo, no final do séc. XVIII, o não cumprimento desse acordo entre sesmeiros brasileiros e coroa portuguesa, possibilitou o surgimento de um novo personagem, o posseiro, que passa a cultivar e ocupar as terras improdutivas dos sesmeiros, disseminando a aquisição da terra por posse (CAVALCANTE, 2005). De acordo com Motta (1998), esse apossamento, por um lado auxiliava na expansão do território, por outro, dificultava a fiscalização por parte da coroa do cumprimento da exigência do cultivo e da demarcação das terras.

Foi no período entre 1822 e 1850 que a posse se tornou a principal forma de aquisição de domínio sobre as terras, quando ocorre a suspensão de sesmarias. Ainda segundo Cavalcante (2005), mesmo com a independência do Brasil em 1822 - saída da condição de colônia de Portugal - e a expectativa de trazer alguma regulamentação para as terras brasileiras, nenhuma legislação que tratasse sobre a regulação de terras ocorreu até 1850, caracterizando um período de 28 anos de posses informais, o qual Silva (2012) diz ser o marco simbólico da apropriação territorial descontrolada. Além disso, muitos sesmeiros assumiram o papel de posseiros e, para organização política do país, toda essa situação gerou um caos, pois perdeu-se o controle da distribuição de terra.

Na medida em que as frentes de ocupação avançaram do litoral para o interior paranaense, a partir do século XVIII, essas posses “irregulares”, seguidas da expulsão dos posseiros “invasores”, vão se estabelecer como uma das primeiras instâncias de conflito pela posse da terra no estado do Paraná.

⁵ Todavia, é importante salientar que a forma de propriedade, neste período inicial, não era a propriedade plena (característica do capitalismo), uma vez que o princípio da condicionalidade limitava o uso plenamente livre dos direitos de propriedade da terra.

Dessa maneira, à força, vão abrir caminho para a efetiva afirmação da pequena propriedade no cenário da estrutura fundiária pioneira (SERRA, 2009).

Entre sesmeiros e posseiros, juridicamente, só os sesmeiros poderiam comprovar sua posse produtiva com a denominada carta de sesmaria (SILVA, 2012). Ela assegurava o pleno domínio produtivo das terras e expressava o controle da coroa portuguesa sobre o território ocupado. Porém, embora a carta regulamentasse a questão, Silva (2012) cita que, devido o ônus do processo, era prática comum entre os sesmeiros não a retirar. Logo, esses agiam por meio da irregularidade da terra, muitas vezes em conluio com alguns posseiros, visando expandir seus terrenos, aumentando suas terras através do apossamento.

[.. A maioria das concessões de sesmarias não foi acompanhada dos procedimentos para sua regularização, pois os sesmeiros não haviam cumprido a determinação legal de medir e demarcar sua terra. Logo, em processos de embargo e despejo o litigante-sesmeiro usava o documento como marco zero de sua ocupação, ciente de que ele não cumprira a determinação régia. Em vários processos de medição de terras, abertos para definir os limites territoriais de uma determinada área, os documentos de sesmaria eram recorrentemente apresentados como se expressassem – sem discussão – a verdade absoluta da área ocupada. Entende-se assim como e porque os fazendeiros continuaram a utilizar o documento de sesmarias após o fim de sua concessão em 1822, e mesmo após a Lei de Terras de 1850 e seu regulamento, em 1854 (MOTTA, 2009, p. 256).

1.1.1 A primeira tentativa de regularização do acesso à terra: a Lei de Terras

Surge então, em 1850⁶, a chamada Lei de Terras (Lei 601/1850), tendo como objetivos: regulamentar a ocupação de terras no território brasileiro; acabar com o apossamento e elaborar um cadastro de terras; financiar a imigração; criar um setor agrícola com pequenos proprietários; e, por fim, tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos (REZENDE; GUEDES, 2017), isto é, a terra passa a ser entendida como mercadoria. A lei definiu também que todas as terras não ocupadas seriam públicas e todas as que foram ocupadas até esse período fossem regularizadas. O restante das terras seria considerado devolutas⁷, de titularidade do império, e estas não poderiam ser adquiridas por outro título que não o da compra. Por outro lado, só quem detinha condições financeiras conseguia regularizar essas terras, devido ao processo altamente oneroso.

⁶ Segundo alguns juristas, é a partir de 1850 também que surge o regime de propriedade e que se fala em proprietário-indivíduo, ou seja, que nasce o direito de propriedade sobre imóvel.

⁷ Tem-se, portanto, que a partir de 1850, a expressão “terras devolutas” passou a designar não mais as sesmarias improdutivas retomadas pela Coroa (como nas ordenações portuguesas), mas todas as terras do país que não tivessem título de domínio reconhecido pelo Estado.

Especificamente no estado do Paraná, a questão das áreas devolutas versa seguir novos rumos diante os diferentes níveis de interesse estabelecidos no texto da nova legislação, tendo particular importância no estado. Editada apenas três anos antes de tornar-se Província independente de São Paulo (a emancipação foi em 1853), o estado do Paraná pôde contar com os mecanismos de um instrumento legal recente para dar destinação ao que havia restado de seu estoque de terras devolutas (SERRA, 2009).

O autor cita que, ao contrário do que ocorreu em São Paulo, onde a lei contribuiu para preservar o fornecimento de mão-de-obra à grande lavoura cafeeira diante da iminência do fim do trabalho escravo, assegurando neste e em outros aspectos a permanência da grande propriedade, “no Paraná o efeito maior foi garantir o domínio territorial da grande propriedade na sua condição de área improdutiva” (SERRA, 2009, p. 3). Isso expressa que as motivações da lei neste território estiveram relacionadas aos recursos naturais existentes, ou a simples conquista da área como forma de demonstração do poder político, onde propósito primordial foi aproveitar aberturas no texto da lei para regularizar a estrutura fundiária, exortar o povoamento do território e fomentar a produção de gêneros alimentícios, da qual a Província era bastante escassa. Contudo, Serra salienta que,

A regularização da estrutura fundiária teria que esperar algum tempo ainda para ser consolidada no Paraná. Só depois da Proclamação da República, quando a primeira Constituição Republicana atribuiu aos Estados a competência de legislar sobre o destino das terras devolutas existentes em seus respectivos territórios é que algumas medidas acabariam sendo tomadas neste sentido (SERRA, 2009, p.3).

Após uma série de decretos no estado, principalmente pós-revolução de 1930⁸, estabeleceu-se que doravante as áreas consideradas devolutas só pudessem ser obtidas a título de compra pelos que nela se comprometessem a morar e estabelecer cultura efetiva. Em um desses decretos, o interventor define a colonização como “processo básico de acesso à terra”, que passaria a ser executado pelo próprio Estado e em parceria com iniciativa privada. As medidas adotadas produziram no território um campo frutífero, do ponto de vista dos

⁸ O movimento consolidou-se a partir do rompimento entre as oligarquias paulista e mineira, ambas ligadas a produção e a exportação de café, advindo da crise econômica de 1929, que atingiu principalmente a economia cafeeira. Desde fins do século XIX, com a consolidação da República, um acordo tácito entre os governantes destes dois estados garantia a alternância de ambos na Presidência da República, uma prática denominada “Política do Café-Com-Leite” (BONDARAKI, 2007).

interesses empresariais vinculados ao setor imobiliário, ao estreitar o processo de ocupação e apropriação da terra para o desenvolvimento de projetos de colonização que passariam a ser executados pelo próprio Estado e pela iniciativa privada (SERRA, 2009).

Nesta conjuntura, Rezende e Guedes (2017) dizem que a lei não estancou a posse e nem organizou um cadastro de terras, sejam particulares ou devolutas; isto é, não alterou o padrão de apropriação que existia desde tempos coloniais: grandes latifúndios, terra como reserva de valor, agricultura itinerante e limites fluidos entre propriedades. Além disso, mesmo com as mudanças institucionais posteriores a 1850, como abolição da escravidão (1888) e a Proclamação da República (1889), essa dinâmica de apropriação de terras do período anterior pouco foi questionada, longe disso, foi estimulada, principalmente no ambiente institucional erigido pela República Velha (REZENDE; GUEDES, 2017).

Nozoe (2006), corroborado por Motta (2009), ressalta que poucas sesmarias foram revalidadas ou posses foram legitimadas conforme a Lei de Terras exigia. O governo imperial abandonou a inspeção de terras públicas já em 1878, e com isso, a terra continuou a ser adquirida sem controle e sob a proteção de documentos forjados (grilagem). Segundo os autores, a Lei de Terras só reafirmou e estimulou a tradição latifundiária brasileira adquirida nos tempos coloniais.

Nota-se, portanto, que a Lei de Terras promoveu uma profunda mudança na concepção da propriedade da terra, no sentido de deixar de integrar o patrimônio pessoal do colonizador, que a distribuía segundo o prestígio social do beneficiário, passando a ser considerada tão somente uma mercadoria a ser adquirida na proporção do poder econômico de seu comprador (NOZOE, 2006). Complementando a informação supracitada, Silva (2012) diz, ainda, que a Lei de Terras tornava a compra e a venda as únicas formas possíveis de aquisição de terras em todo o império e o problema com mão de obra, a partir da abolição da escravidão, impulsionou a aprovação da lei muito mais do que a diferença entre posseiros e sesmeiros.

Mota (2008) e Nozoe (2006) vão além, afirmam que a Lei de Terras foi uma maneira discriminatória e de segregação para impedir que negros libertos e imigrantes tivessem a posse da terra através do sistema de ocupação por apossamento, já que no mesmo ano (1850) foi promulgada a Lei Eusébio de Queirós, que determinava a proibição do tráfico de escravizados no território

brasileiro. Mota diz ainda que “foi uma tentativa de embranquecimento da população brasileira” (MOTA; 2008, p. 150). Em suma, a lei viria regulamentar a propriedade privada e substituir o sistema escravocrata que ainda operava, considerada por muitos um divisor de águas da propriedade fundiária.

É a partir do século XIX também, segundo Cavalcante (2005), que ocorre a transição da economia, que até então era predominantemente comercial, para uma economia industrial. A partir dessas transformações, a política da terra sofre uma reavaliação na economia mundial, sendo decretadas leis em torno dessa questão em diferentes países. No séc. XIX, segundo o autor, a terra passou a ser incorporada à economia comercial, mudando a relação do proprietário com esse bem, o qual, a partir dessa nova perspectiva e contexto, se transforma em uma valiosa mercadoria, capaz de gerar lucro.

Na primeira metade do século XIX, a presença de industrialização ainda era um pouco tímida e a economia brasileira baseava-se num sistema agrário arcaico, dependente da exportação de um produto primário, o café, e baseado no trabalho escravo. O tráfico negreiro, devido às pressões internacionais contrárias a essa prática, estava vivendo seu fim gradativo; até que em 1850, a lei Eusébio de Queirós aboliu definitivamente o tráfico do cenário nacional. Tornava-se necessário, então, pensar na substituição do trabalho escravo. Este seria um dos argumentos utilizados no debate que girariam em torno das novas formas da distribuição da terra no Brasil. (CAVALCANTE, 2005; p.1)

A substituição da mão de obra escrava e a nova forma de aquisição da terra, no Brasil, contribuiu para a formulação das políticas fundiárias no país, pois estavam atreladas diretamente ao desenvolvimento econômico. De acordo com Mota (2008), as cerimônias de posse realizadas pelos colonizadores nas terras do continente americano, herança do poder político ibérico, são indícios simbólicos da construção social do direito à propriedade privada a ser consolidado, no Brasil, a partir do século XIX.

É importante, assim, salientar a “virada de chave” aqui posta, pois o acesso à terra passa ser mediante a compra e, por conseguinte, esta passa a ser vista - talvez ainda em seu prelúdio - como mercadoria, além de ser considerada propriedade efetiva e não mais domínio condicional ao cultivo, como anteriormente. Nesse sentido, indica-se uma nova forma de entendimento da terra e do que era ou não propriedade. Essa mudança é considerada um marco na historiografia da urbanização, assim como o crescimento econômico e o populacional, a demanda por moradia nas cidades, o preço dos aluguéis e a

própria alteração de empregos de capitais introduzidos por meio desta propriedade.

Para concluir, Maricato (2014), em um dos seus mais recentes trabalhos, cita que a Lei de Terras (1850), embora tivesse a pretensão de fazer retornar ao Estado essas terras devolutas ou públicas, isso não foi feito, e ainda se espera que tal regularização possa ser concretizada nos dias atuais. Durante mais de 150 anos, um enorme número de iniciativas, decretos, comissões, portarias, cadastros e leis complementares se sucederam e se repetiram sem jamais serem aplicados. Em consequência, as terras devolutas vão sendo ocupadas de forma não regular, configurando uma gigantesca fraude que avança há mais de um século pelo território nacional.

1.1.2 A concepção de propriedade privada da terra

“A propriedade é a base da desigualdade” (FRIEDRICH HEGEL)

Antes de abordar a questão da construção identitária de propriedade privada da terra, é necessário compreender, ou trazer os conceitos que circundam, a noção de propriedade das coisas, percorrido por inúmeros estudiosos ao longo do tempo.

A relação entre sujeito proprietário e objeto de apropriação variou no tempo, segundo as concepções de mundo, e apesar das inevitáveis controvérsias, há interpretações que contribuem para definir a propriedade privada e delinear o processo que lhe deu origem⁹. A intenção aqui não é trazer a evolução do conceito sendo fiel a ordem cronológica, mas entender a construção da sua ideologia e como isso reflete na propriedade privada da terra.

Com o passar do tempo, todos nós, como seres humanos, nos apropriamos de coisas à medida que as usamos ativamente. No entanto, é a propriedade privada que estabelece o direito de posse exclusiva de uma coisa ou processo, quer seja usado ativamente, quer não (HARVEY, 1980). De acordo com Diniz (2012), no início das civilizações antigas as formas originárias da propriedade tinham uma feição comunitária, individualizando tão somente, a propriedade de certos objetos e utensílios. O solo por sua vez, era pertencente a toda a

⁹ Aqui, tem-se como base as interpretações apontadas pelos pensadores Rousseau e Marx, que posteriormente foram abordados e estudados pelo trabalho de Diniz (2012).

comunidade, pois esses povos não se fixavam nas terras.

[.. a propriedade coletiva foi dando lugar à propriedade privada em um processo que o jurista Hahnemann Guimarães resumiu em quatro etapas: 1º) propriedade individual sobre os objetos necessários à existência de cada um; 2º) propriedade individual sobre os bens de uso particular, suscetíveis de ser trocados com outras pessoas; 3º) propriedade dos meios de trabalho e de produção; 4º) propriedade individual nos moldes capitalistas, ou seja, seu dono pode explorá-la de modo absoluto (GUIMARÃES, 1957 *apud* DINIZ, 2012, p.122).

Para Diniz (2012, p.121), a origem do nosso conceito de propriedade remete à cultura romana, onde definiu-se a propriedade como o direito de usar e abusar¹⁰ dos bens contanto que a razão do direito a permita. Na Era Romana já preponderava um sentido individualista de propriedade, onde a propriedade era da cidade, possuindo cada indivíduo uma restrita porção de terra.

É, portanto, no antigo direito romano que a propriedade veio a se tornar um instituto do direito privado e as definições que se seguiram, pelo menos até a idade moderna, vão ao encontro da legislação no direito Romano: todos reconhecem o proprietário um direito absoluto sobre a coisa.

Os tempos modernos surgiram impondo novos valores. Valores àqueles teológicos medievais, alicerçados no poder da ciência, no individualismo, no Estado nacional, no capitalismo comercial e, paralelo a isso, também na formação da propriedade privada (MOTTA, 2009).

A noção atual de propriedade é fruto de uma evolução histórica contínua, uma evolução de conceito que perpassa do estado liberal à função social da propriedade. No aspecto filosófico, durante os séculos XVII e XVIII, a propriedade adquire um significado mais abrangente, passando a incluir “tudo que alguém reivindica como sendo seu, começando pela vida e pela liberdade, a propriedade além da materialidade, que é essa concepção moderna de propriedade que dá origem aos direitos humanos”¹¹ (PIPES, 2001).

Para Rousseau (1999), a propriedade privada surge com a demarcação de terra, sendo essa a primeira causa da divisão dos homens e das desigualdades. Para Rifkin (2000), propriedade e mercados eram praticamente sinônimos ao

¹⁰ Segundo Proudhon (1975), o uso e abuso (lida de forma pejorativa) no direito da propriedade, confundem-se necessariamente.

¹¹ Os direitos humanos são garantias históricas, adaptando-se às necessidades específicas de cada momento. Por isso, ainda que a forma com que atualmente conhecemos os direitos humanos tenha surgido com sua Declaração universal, em 1948 antes disso, princípios de garantia de proteção aos direitos do indivíduo já apareciam em algumas situações ao longo da história.

longo da Era Moderna. Na realidade, a economia capitalista foi fundada precisamente sobre a ideia da troca de bens no mercado. Para Kal Marx (RIBEIRO, 1997), a propriedade privada nasce como consequência da exploração dos meios de produção e do consequente domínio de um grupo sobre outro¹².

Esclarecida, de forma breve e resumida, a linha teórica que conceitua a propriedade privada das coisas, volta-se agora para a discussão da propriedade privada da terra. No início, como é sabido, as terras eram livres, exercidas em comum, pelas tribos e povos originários de modo comunitário. Porém, com a fertilidade da terra e a necessidade de se fixar no território e, posteriormente os desdobramentos das grandes expedições, a terra tornou-se direito individual. Embora a propriedade de terra, ainda na sua concepção de valor de uso, exista desde a Antiguidade, foi na Revolução da burguesia¹³ que o direito à propriedade se tornou um direito inalienável nas cartas constitucionais (SILVA, 2021)¹⁴. No Brasil, o primeiro regime de propriedade do país é a relação de posse que se deu no início da colonização, conforme citado no seção anterior.

Para Brunkhorst (2015) a propriedade talvez seja o instituto de maior influência no ordenamento jurídico da sociedade contemporânea, “[...] propriedade privada é uma categoria transcendental face ao direito objetivo, positivado, criado por seres humanos e passível de ser modificado” (BRUNKHORST, 2015, p.612). No contexto do direito brasileiro, em especial, a propriedade adquire ainda maior relevância, quando consideradas as grandes disparidades decorrentes da desigualdade de renda existentes em nossa sociedade, gerados pela concepção capitalista de propriedade sobre a terra.

Ribeiro (1997) discute a articulação entre propriedade privada da terra e capital, relação que, segundo ele, produz um dos objetos imobiliários mais importantes do marco construído da cidade: a produção de moradias. Neste cenário, o autor, cita ainda dois tipos de propriedade. A propriedade capitalista, onde o solo é condicionado a valorização de capital, o qual contém uma lógica que faz com que haja, hoje, um preço fundiário dependente do preço regulado

¹² É importante esclarecer que Marx, ao contrário do senso comum que se criou a partir do seu nome no século XIX, não era contra a propriedade em si, mas fazia crítica à propriedade privada dos meios de produção, pois gera acumulação de riqueza (HARVEY, 2013).

¹³ Movimento político e de classe no século XVIII que culminou em intensas transformações na França, período denominado Revolução Francesa (1789 – 1799).

¹⁴ Disponível em: <https://akemiterrin.adv.br/2021/07/21/como-surgiu-a-propriedade-privada-e-qual-a-sua-finalidade/>. Acesso: 20/07/2022.

pela rentabilidade do capital (uso do solo) no uso atual e no futuro. Um segundo tipo seria a propriedade não capitalista, não há acesso do capital à terra urbana, ou seja, não expressam a posse de um suporte de valorização do capital (RIBEIRO, 1997).

É claro que a intenção aqui não é chegar na gênese da problemática propriedade privada e terra no Brasil, até porque, como demonstrado, o problema advém de longo tempo. A questão posta é problematizar e explicar a construção histórica e cultural que se observa, passada de geração em geração, e que envolve a complexidade das relações capitalistas nos territórios. Portanto, o que se pretende apresentar é o monopólio da propriedade fundiária como pressuposto histórico que continua sendo o fundamento permanente do modo de produção capitalista (MARX, *apud*. RIBEIRO, 1997, p. 53).

O que se conclui é que, a questão fundiária tem sido e ainda é um dos maiores desafios do Brasil não só rural, mas também urbano. A presença portuguesa introduziu uma mistura de regimes jurídicos e relações sociais dando origem ao “nó da terra” (MARICATO, 2014) que perdura até os dias atuais, e assim como na Lei de Terras (1850), na qual o evento da libertação dos escravizados não condicionou ao direito à posse - mais uma vez, os pobres são obstados do acesso à terra.

A partir desta relação entre propriedade e terra se estabelece, historicamente, um campo frutífero para o desenvolvimento capitalista do espaço urbano, gerando tensões por sua forma de produção e reprodução que colocam em jogo toda a ordem social. Fator esse que possibilita originalmente o surgimento da habitação como mercadoria no Brasil, tema a ser abordado na seção a seguir.

1.2 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO URBANO: MORADIA COMO MERCADORIA

O objetivo deste tópico é entender como a habitação se tornou uma mercadoria e quais as implicações desse processo na vida cotidiana daqueles que habitam a cidade. Considera-se, então, uma tarefa fundamental para se pensar qualquer tipo de ação que se proponha a transformar o sistema habitacional atual em direção a um modelo mais justo. A discussão aqui colocada faz parte do Eixo 1 de embasamento teórico e conceitual: direito à cidade e

produção do espaço urbano. É necessário considerar o caráter predatório da habitação como mercadoria para formulação de novas alternativas de políticas de acesso à moradia no tempo presente.

A partir do século XX, com a intensa industrialização, o mundo começa a ser demasiadamente mais urbano, passando de uma população majoritariamente rural para preponderantemente urbana. No Brasil, é a partir da década de 1950, com o avanço da industrialização e a transição demográfica no país, que a população urbana aumenta rapidamente, acelerando o processo de urbanização das cidades (MARICATO, 1985; RIBEIRO, 1997; HOLANDA, 1995). Esse processo, além de provocar um crescimento descontrolado da malha urbana pela ausência de planejamento e ordenamento territorial, é consequência do processo de acumulação de capital movido pelo sistema capitalista dos meios de produção (HARVEY, 2005).

Harvey (2005) procura demonstrar como a teoria da acumulação de Marx, do modo de produção capitalista, se relaciona com o entendimento da estrutura espacial. Segundo o autor, no sistema capitalista, as muitas manifestações de crise (desemprego, inflação) contribuem para a tendência da superacumulação, impondo um tipo de ordem e racionalização em seu desenvolvimento econômico. Esse sistema apresenta um custo social e provoca trágicas consequências humanas. Afinal, se for para sustentar o sistema capitalista, tudo o que precisará acontecer será a criação de condições apropriadas para a renovação dessa acumulação, ou seja, o capitalismo sempre é capaz de criar uma nova oportunidade para acumular capital, até mesmo nas crises (HARVEY, 2005).

Neste contexto, o autor afirma que para sustentar a acumulação de capital, tem-se como umas das estratégias a expansão geográfica, isto é, a teoria da acumulação de Marx se relaciona com a produção e expansão das estruturas espaciais na cidade e, entre elas, a moradia. Logo, a lógica de produção das cidades está diretamente relacionada à estruturação do capital. Em outras palavras, quando inseridos em um sistema econômico capitalista, os modos de produção dessa economia interferem na sociedade e na produção das cidades.

Contudo, o espaço urbano se configura para além das relações de produção capitalista fundiária, sendo também moldado pela sua reprodução social (TAPALOV, 1979; SMITH, 1988; CORREA, 1989; HARVEY, 2005), dado que o espaço é produzido coletivamente nas cidades onde, atualmente, vivem

grande parte da população.

Correa (1989, p.9) define o espaço urbano como “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos, campos e luta”. Segundo o autor, o espaço urbano é um produto social resultante de ações acumuladas através do tempo; além disso, o caracteriza como fragmentado, pois constitui-se de diferentes usos justapostos entre si, e articulado, pois considera que suas partes mantêm relações espaciais entre si – áreas residenciais, de lazer, industriais, comerciais etc. É também nesses espaços citadinos onde acontecem os maiores investimentos de capital, sendo grande parte desses investimentos na produção ou reprodução da cidade (CORREA, 1989).

A produção do espaço urbano é, portanto, resultado de dinâmicas sociais em curso, realizadas por agentes para promover a produção e organização do território. Esses agentes desempenham estratégias e ações concretas no processo de fazer e refazer a cidade, são denominados produtores do espaço urbano e possuem ações complexas que derivam, principalmente, da dinâmica de acumulação de capital. Sendo assim, os proprietários dos meios de produção estão entre os protagonistas no tabuleiro do espaço urbano.

Ferreira (2013), avalia os agentes produtores do espaço urbano em três categorias principais: Estado, Mercado e Sociedade. Dentre esses, o Estado é o principal agente por ser o regulador que, ao criar e implementar a regulação pública, torna-se o mais importante para a determinação das localizações no espaço urbano. Capel (2002) aponta que, ao longo da história, os agentes que produzem a cidade e a forma como se articulam tendem a mudar, compreendendo o contexto histórico e adaptando sua forma de atuação.

Corrêa (1989) e Ribeiro (1997) apontam que os principais agentes de produção do espaço urbano entre mercado e sociedade são os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais, os proprietários fundiários, o construtor, o financiador, o investidor imobiliário e o incorporador, os grupos sociais excluídos, a mídia local etc. Neste cenário, para Capel (2002), certos agentes estão relacionados diretamente com os processos específicos de produção do espaço urbano e, assim, o autor aponta e os relacionam em três processos: a) parcelamento: proprietários do solo; b) urbanização: agentes públicos e as grandes empresas; c) edificação: construtores e promotores imobiliários. Além desses processos de produção, o autor salienta que são várias

as combinações possíveis, a depender do período histórico estudado¹⁵.

Esses agentes e atores de mercados e práticas financeiras, no exercício de (re)produção do espaço, por meio das políticas urbanas, conduzem à mercantilização da moradia, mediante a mecanismos de extração de renda e acumulação de capital, típicos do paradigma neoliberal (ROLNIK, 2015). O capital aplicado, principalmente, em setores e ativos habitacionais abre frente de investimentos, cenário propício para o fenômeno intitulado mercantilização e financeirização da terra.

O orçamento público e os fundos financeiros do Estado deixaram de ser responsáveis pela universalização das políticas públicas, limitando-se ao atendimento de demandas focalizadas e ao fomento das economias de mercado. Alguns autores afirmam mesmo que o orçamento fiscal do Estado passa a ser direcionado também para garantir a rentabilidade de aplicações financeiras de investidores privado (ROYER, 2014, p. 13)

Nesse contexto, a mercantilização é o processo por meio do qual o valor econômico de algo predomina sobre seus valores e uso (PAOLINELLI, 2018). Na lógica capitalista de produção do espaço urbano, a financeirização reforça o sentido de acesso privado da casa como mercadoria. Segundo Royer, o financiamento da habitação:

[... reduz o direito à moradia ao acesso privado a uma mercadoria livremente negociada no mercado. Neste sentido, expressa claramente aquela tendência à mercadificação, típica do regime de acumulação dos últimos trinta anos e elegem o mercado como grande protagonista na promoção das políticas do setor (ROYER, 2014, p.29).

A relação entre valor de uso e valor de troca da mercadoria- nesse caso, da mercadoria moradia -, é intrínseca ao modo de produção capitalista e merece um aprofundamento (HARVEY, 1980). O autor cita que em uma “economia capitalista um indivíduo tem duplo interesse na propriedade, ao mesmo tempo a tem como valor de uso atual e futuro, e como valor de troca potencial ou atual, tanto agora como no futuro” (1980, p.136). Nesse cenário, a moradia adquirida é mais do que um local onde se habita, ela é apontada, também e principalmente, como um investimento.

¹⁵ Neste contexto, é importante ressaltar a diferença entre os atores e os agentes urbanos. Capel (2002) aponta os atores urbanos como os indivíduos e grupos sociais que compõem e vivem a cidade, enquanto os agentes urbanos são a parcela da população que possui capacidade para intervir na construção da cidade. O autor apresenta ainda diferentes classificações para os agentes urbanos, quanto a sua forma de atuação – individual ou corporativa –, quanto ao caráter inovador – tradicional ou moderno –, quanto a atuação – direta e indireta.

Resgatando a definição de valor de uso e troca, para esta discussão, segundo Harvey (1980), a palavra VALOR tem dois significados diferentes, expressando a utilidade de algum objeto particular e, algumas vezes, o poder de compra de outros bens que a posse daquele objeto transmite. “[... o primeiro pode ser chamado ‘valor de uso’ e o outro ‘valor de troca’ (SMITH, 1776 *apud* HARVEY, 1980, p.131).

Harvey (2014) diz também que todas as mercadorias que compramos numa sociedade capitalista têm um valor de uso e um de troca. A moradia, como mercadoria, tem seu valor de uso contido na casa fornecendo abrigo, espaço de reprodução diária e biológica ou como símbolo de status ou pertencimento social a um subgrupo (HARVEY, 2014, p. 18).

[...] o valor de troca (...) na maior parte do mundo contemporâneo, precisamos comprá-la, arrendá-la ou alugá-la para ter o privilégio de usá-la. Precisamos gastar dinheiro com isso. A questão é: quanto valor de troca é necessário para produzir os usos da casa e como esse “quanto” afeta nossa capacidade de impor os usos particulares que queremos e dos quais precisamos? (HARVEY, 2014, p. 18).

No capitalismo contemporâneo, em alguns casos, a casa é construída especulativamente, com um único objetivo de ser um bem rentável, por meio de uma mercadoria que será vendida ou locada no mercado para qualquer pessoa que precise utilizá-la por um tempo determinado, um tipo habitacional notório nas sociedades capitalistas atuais. Plataformas como o “*Airbnb*” ou “*Booking*” são ferramentas criadas para anunciar esses imóveis direcionados unicamente a cumprir sua função de mercadoria no espaço urbano. O valor de troca, nesses casos, é estabelecido pelos custos reais de produção acrescentado do lucro que pode ser gerado ao longo do tempo, onde não existe mais os custos de produção, restando apenas o lucro. O objetivo do agente produtor é obter valor de troca e não valor de uso em relação à habitação como moradia (figura 2).

Figura 2 - Moradia como valor de troca no capitalismo contemporâneo.



Fonte: E-book disponível no site <https://seazone.com.br/blog/>. Adaptado pelo autor, 2023.

O anúncio supracitado, evidencia o que Milano (2013, p.41) ressalta em sua dissertação: o proprietário rentista vê a moradia apenas como meio de troca, enquanto o proprietário usuário a vê como moradia e como troca. A moradia, entendida como mercadoria em uma sociedade capitalista, é disponibilizada para ser vendida, comprada ou sublocada, livremente no mercado. No entanto, acesso a este bem, para fim de moradia como abrigo (valor de uso), ocorre, contudo, por meio de contratos baseados na propriedade privada.

Com a dinâmica urbana da mercantilização da habitação no início do século XX, muitos governos decidiram tentar conter o problema habitacional, por meio de reformas, regulações, criação de padrões de construção e produção de habitação de interesse social em massa. Contudo, já era evidente o interesse econômico e político que a habitação social despertava, principalmente nos momentos de crise de superacumulação do capital, quando o ambiente construído passou a ser visto como alternativa de investimento para muitas frações do capital. (PAOLINELLI, 2018)

De acordo com Bassul (2002), a dificuldade do acesso à terra implica em carências e desigualdades sociais. Nas cidades, os elevados preços do solo urbanizado determinam a segregação populacional por estrato de renda obrigando muitos a buscarem abrigo em áreas distantes e precariamente providas de serviços públicos. A construção de moradias além dos limites das cidades é fruto da falta de um planejamento adequado, afetando toda a sociedade, pois além de onerar os custos dos transportes para aqueles que mais precisam, ainda encarecerem a infraestrutura e a mobilidade urbana (BASSUL 2002, *apud* MONTEIRO e VERAS, 2017).

Segundo Maricato (2014), a dificuldade de acesso à terra regular para habitação é uma das maiores responsáveis pelo explosivo crescimento de favelas e loteamentos ilegais nas periferias das cidades. Ainda segundo a autora, grande parte da população brasileira (em alguns municípios chegando até a 50%) reside em moradias ilegais ou em situação irregular.

Ainda que tais bens estejam disponíveis somente para as pessoas que podem pagar por eles, a moradia e o espaço urbano são substratos essenciais de nossas vidas. Todas as pessoas moram em algum lugar (ainda que de forma precária), circulam em determinado espaço urbano e, portanto, necessariamente, precisam do acesso a esses bens mesmo que não tenham dinheiro para isso (SANTOS JUNIOR, 2011).

Segundo Milano (2013), é compreensível, portanto, que a população de baixa renda, quando se refere à casa própria, interprete-a não apenas como local de residência, mas como uma mercadoria, já que essa mesma população está completamente submersa no modo de produção capitalista, que por sua vez depende da íntima relação entre o valor de uso e valor de troca. Por isso, tem-se o sentido de se compreender o sonho da casa própria como uma ideologia.

Com a acelerada urbanização na produção capitalista do espaço urbano a partir da industrialização, surge a necessidade de ordenar o espaço citadino e, sobretudo, o espaço da moradia. A partir disso, a seção seguinte objetiva trazer a importância da função social da propriedade urbana e da cidade, além do avanço de arcabouço legal, nas últimas décadas, para garantia do acesso à terra urbanizada à população de mais baixa renda e em vulnerabilidade. Aborda-se esses instrumentos que potencializam uma política de acesso à terra já urbanizada e com infraestrutura na cidade. É o momento de reafirmar o direito à moradia + o direito à cidade. Essa será a base para a discutir as políticas habitacionais e seus entraves no segundo capítulo desta pesquisa e, principalmente, discorrer acerca de novas formas de acesso.

1.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE: INSTRUMENTOS DE ACESSO À TERRA URBANIZADA

Com as elevadas taxas de urbanização e a consequente expansão territorial no início do século XX, as cidades brasileiras começam a crescer de forma desordenada e sem controle adequado do solo urbano. Este processo de

transformação produziu uma urbanização predatória, desigual e, sobretudo, iníqua (OLIVEIRA, 2001). A crise que atinge a cidade e a moradia se torna preocupante, em um período marcado por diversas transformações em âmbito mundial, sejam elas políticas, econômicas ou sociais. Incremento populacional, transição demográfica, intensa industrialização e a crise na estrutura agrária, são aspectos que assolam não somente o Brasil daquela época, mas todo o território latino-americano (TAPOLAV, 1979; SMITH, 1988; VILLAÇA, 1999).

Segundo Gorelik (2005), é um período, sobretudo, de mudança do pensamento social nesses países, por influência de teorias que “tratavam de um diversificado painel com conteúdo que transitavam entre o reformismo modernizante e a posições revolucionárias” (GORELIK, 2005, p.115).

No Brasil, foi nesse período também que grande número de cidades nasce, cresce e se desenvolve, sendo o século que o país mais se urbanizou. De acordo com Villaça (1999), o projeto e construção de novas cidades correspondeu, no planejamento urbano do país, ao interesse e soluções específicas das elites brasileiras, chamando atenção para inúmeras cidades no norte paranaense, como Londrina e Maringá.

É neste momento também que se inicia no Brasil o denominado “período desenvolvimentista”, marcado por importantes reformas sociais introduzidas nos primeiros anos do governo de Getúlio Vargas. As cidades, neste cenário, desempenhavam papel fundamental nas políticas de desenvolvimento econômico e social. Principalmente devido ao fim da segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando uma corrente de pensando e necessidade de reforma social se instaura e os direitos humanos se conduzem no sentido de incorporar preocupações sociais de reprodução como habitação, transporte e infraestruturas urbanas (FURTADO, 1989; CORREA, 1989). Todavia, o contexto da reforma urbana estava inserido num sentido diferente do que temos hoje: no início do século XX, as intervenções estavam destinadas ao embelezamento, ao saneamento e à expulsão das camadas mais pobres da população para áreas distantes (VILLAÇA, 1999).

É somente na década de 1960, com o governo de João Goulart (1961-1964), que outro significado, mais amplo, passa a ser vinculado à expressão reforma urbana. Com estímulo às políticas estatais que promoveriam transformações estruturais na sociedade brasileira, João Goulart (Jango) propôs as chamadas reformas de base, visando propor alternativas para o

desenvolvimento do país. Segundo Paiva, Frota e Oliveira (2015), Jango defendia essas reformas em diversos campos: agrário, fiscal, eleitoral e, também, urbano. Especificamente sobre esse tema, o governo calculava em torno de 8 milhões o déficit de habitação no país em 1964. Deste modo, as favelas nos subúrbios urbanos já haviam se tornado grave problema social, produto da desigualdade nas cidades.

É neste período, também, que ocorre o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU.), organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963, objetivando alterações nos instrumentos de regulação e de mediação dos conflitos sociais urbanos, ensejando a inclusão de mecanismos de controle do mercado imobiliário (AZEVEDO; FREITAS, 2014). Como resultado, teve-se um documento público em defesa do amplo acesso à moradia e por maior justiça social nas cidades brasileiras. As instituições promotoras ratificavam, assim, o entendimento de que a questão habitacional não poderia mais ser tratada como uma política setorial e, sim, como parte significativa do meio urbano, entendido como o lugar da produção e reprodução social de seus habitantes. O poder público deveria intervir (OLIVEIRA, 2001).

De acordo com Paiva, Frota e Oliveira (2015), o documento definiu a reforma urbana como o “conjunto de medidas estatais, visando a justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias” (p.14). Foi essa concepção que, anos mais tarde de forma ampliada e com maior participação dos movimentos populares, serviu de base para alimentar a pauta da reforma urbana na Constituição de 1988.

Contudo, a discussão dessas reformas precisou ser interrompida e adormecida por um longo tempo, já que no mesmo ano, março de 1964, os militares tomaram o poder por meio de um golpe apoiado por setores conservadores da sociedade civil. Segundo Paiva, Frota e Oliveira (2015), os governos não só desencorajaram como reprimiram violentamente qualquer tentativa de mudança na estrutura das relações sociais e as pautas de reformas de base deixou de ter qualquer adesão institucional¹⁶. O que se segue nas décadas seguintes é a contratação de empresas privadas para execução de

¹⁶Ainda em 1964, foram criados o BNH e o SFH, que serão mais bem discutidos no capítulo 2 deste trabalho.

grandes obras públicas, inclusive nos programas habitacionais e de expansão urbana, sob ótica conservadora.

Já no contexto paranaense, até a década de 1960, as atividades agrárias estiveram relacionadas à produção primária de baixo grau de elaboração (madeira, erva-mate e café), quando se estabelece a ocupação territorial no estado com a expansão das fronteiras agrícolas, a produção mecanizada e diversificada criou bases para a ampliação da divisão territorial do trabalho e para a concentração demográfica nas cidades. Entre 1940 e 1970, a população paranaense dobrou de tamanho a cada década, de 80 cidades existentes em 1950 no estado, elevou-se o número para 288 na década de 1970 (FERREIRA, 2010).

Tabela 1 - Dinâmica populacional do Paraná (1940 -1970)

Ano	Pop. Urbana	Pop. Rural	Total
1940	302.272	934.004	1.236.276
1950	528.288	1.587.259	2.115.547
1960	1.305.927	2.962.312	4.268.239
1970	2.504.378	4.425.490	6.929.868

Fonte: Censos demográficos 1940, 1950, 1960, 1970, organizado por Ferreira, 2010. Sistematizado pelo autor, 2023.

A autora afirma ainda que, além do gradativo aumento demográfico, a população urbana paranaense tornou-se maior que a rural a partir da década de 1980, e Brasil como um todo no período. A migração intensa e as altas taxas de natalidade desencadeou problemas urbanos e socioambientais, pois, a maior parte das pessoas se dirigiu para periferia das maiores cidades paranaenses ou de outros estados como São Paulo. Diante disso, tornou-se necessário discutir fatores como melhoria nas infraestruturas urbanas com as redes de água, esgoto, das condições sanitárias, investimento na área de saúde e crescimento vegetativo. Para Ferreira (2010), consolida-se no Paraná, na virada de século XX para o século XXI, o modelo urbano industrial.

1.3.1 Função Social da propriedade e da cidade

Como já salientado, os anos 1980 foram marcados por diversas transformações nas cidades brasileira. Com o fim da ditadura, em 1985, e a

redemocratização do país, retomam-se as discussões em torno da necessidade de uma reforma urbana de forma sólida, culminando na Constituição de 1988. A propriedade privada precisa cumprir um papel social na cidade. Eram necessários ordenar o espaço urbano e pensar em instrumentos urbanísticos de garantia social para utilização democrática da cidade. Anos antes da Constituição, a questão fundiária nas cidades passa a ser uma questão central. Azevedo e Freitas diz que,

[... instrumentos urbanísticos que fossem além dos tradicionais códigos de obras e leis de zoneamento começaram a ser pensados para fazer frente a necessidades que iam além do simples controle do solo urbano, para incluir uma perspectiva de regulação mais social. Esses instrumentos necessitavam incorporar a questão da habitação, em particular a de natureza social, orientada aos trabalhadores que se dirigiam as áreas urbanas, da mesma maneira que a provisão de infraestrutura necessária a suas expansões (AZEVEDO; FREITAS, 2014, p. 759).

A emergência pela volta de um regime democrático, a necessidade de formulação de uma nova constituinte e de enfrentamento dos problemas urbanos fomentaram as crescentes mobilizações sociais que caracterizaram o período da época. Nesse mesmo período, verifica-se a alteração dos fluxos migratórios como consequência das reestruturações produtivas no país, fazendo com que as cidades médias passassem a crescer em um número maior que as metrópoles (MARICATO, COLOSSO, 2020).

Neste cenário, os setores populares se mobilizam, especialmente os urbanos e operários. As discussões em torno dos movimentos sociais urbanos buscavam estabelecer nas cidades, de modo geral, uma política fundiária e urbana que tivesse como ênfase a função social da propriedade¹⁷ e o reconhecimento dos direitos sociais nos processos de urbanização. Segundo Maricato (2014, p. 28) “esses movimentos começaram a aparecer e se juntaram sob a bandeira da reforma urbana. Temos, a partir daí, uma construção nacional”.

As reivindicações populares voltadas ao direito à cidade – especialmente articuladas no movimento pela reforma urbana – se apresentaram com força ao longo da elaboração da Constituição Federal de 1988, assumindo destacado

¹⁷ Edésio Fernandes diz que o princípio da função social da propriedade vem sendo citado em todas as constituições brasileiras desde 1934, ou seja, já havia a previsão constitucional de que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, mas encontrou somente na carta de 1988 um caminho consistente (FERNANDES, 2002).

papel. O que se buscava era assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (OLIVEIRA, 2001).

Conforme explana Paiva, Frota e Oliveira (2015), a pauta reivindicada pelos movimentos sociais urbanos, era de que a terra deveria cumprir sua função social, seja em relação a produtividade no campo, seja em relação a usos adequados na cidade. O último bastante focado no combate a especulação imobiliária. Nesse enredo, a Assembleia Constituinte possibilitou a apresentação de emendas populares, levando a grande mobilização desses movimentos, tendo grande adesão em assinaturas pela população mobilizada. Segundo os autores,

O resultado foi não só a previsão da função social da propriedade como princípio da ordem econômica, o que já ocorria nos textos constitucionais anteriores, mas também nos capítulos específicos da política urbana e da política agrícola. Além disso, a função social da propriedade foi incorporada à lista de direitos fundamentais do artigo 5º da Constituição, o que permite dizer que ela se constitui como princípio e também como um direito da coletividade (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p.18).

Além disso, a Constituição de 1988 estendeu o princípio da função social para toda a cidade, tendo como objetivo a política de desenvolvimento urbano e, assim, o ordenamento pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, isto é, a função social afeta muito mais do que os imóveis individualmente. Ela impõe novas formas de gestão e sociabilidade urbana que seja capaz de atender às diversas necessidades da população sem nenhum tipo de discriminação. A cidade passa a ser objeto do direito por um viés coletivo (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015).

Desse modo, o direito de propriedade, garantido pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, inciso XXII), passa a ser visto em sentido mais amplo e não mais como direito absoluto sobre a coisa. Tal mudança vem em resposta à luta pela democratização da terra, que viabiliza o acesso à moradia e à própria dignidade humana. A grande concentração de terras no Brasil, decorrente do período de consolidação dos grandes latifúndios no século XVIII e XIX, como citado anteriormente, é finalmente colocado em xeque na carta magna do país, a propriedade privada como direito passa, portanto, a ter limitações em prol da dimensão coletiva.

Para D'Ottaviano (2021), a organização e articulação dos movimentos

populares na história recente consolidaram não somente a função social da propriedade, a participação popular, a autogestão, a reforma urbana e o direito à cidade, mas as categorias teóricas que fortaleceram a unidade da rede de movimentos e organizações, pautando suas práticas até hoje. Adotou-se o reconhecimento da cidade real e suas especificidades como fundamento de atuação, com o desenvolvimento de um programa que enfrentasse os problemas urbanos e habitacionais de acordo com suas especificidades: urbanização e regularização fundiária de favelas, melhorias e intervenções habitacionais, produção de novas moradias, acesso à terra urbanizada e segurança da posse da terra (D'OTTAVIANO, 2021).

Isso posto, a função social da propriedade, presente na Constituição brasileira de 1988, como um direito fundamental expresso no Artigo 5º, inciso XXIII, surge na tentativa de trazer um novo paradigma para propriedade privada, que agora, obrigatoriamente, precisaria cumprir sua função social em prol do interesse comum. Os arts. 170, II e III, da Constituição Federal de 1988 classificam a propriedade e sua função social como princípios da ordem econômica, havendo previsão de sanções em caso de descumprimento, especialmente nos casos de imóveis urbanos e rurais (arts. 182 a 191). Esse modelo do direito de propriedade, consagrado na Constituição, tem como propósito a busca de um benefício social e bem coletivo na cidade.

De forma resumida, o conceito de função social da propriedade está relacionado ao dever do proprietário de destinar seu imóvel ao bem comum, não podendo deixá-lo sem produzir ou destruí-lo, tampouco utilizá-lo de forma danosa ao interesse comum no espaço urbano (OLIVEIRA, 2001). Sua existência justifica-se pela necessidade de substituição da concepção clássica de propriedade, citada anteriormente neste texto, passando uma limitação ao irrestrito exercício do direito de propriedade. Alcança-se, segundo Paiva, Frota e Oliveira (2015), com este importante princípio, um novo patamar no campo do direito coletivo introduzindo a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses públicos e privados no território urbano.

De acordo com Oliveira (2001), este princípio assegura que, daqui para frente, a atuação do poder público se dirigirá para o atendimento das necessidades de todos os cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Nesse sentido, a função

social rompe com o paradigma estritamente privado e individual que regia o direito de propriedade ao determinar que esse direito deve atender não apenas ao interesse do proprietário, mas também aos interesses coletivos da sociedade. Há, portanto, um abandono do viés liberal e individualista do direito à propriedade.

No âmbito da cidade, como vimos anteriormente, ela não deve ser apenas palco de desdobramento desenfreado do sistema capitalista. Os cidadãos devem ter condições dignas e pleno acesso a todos os recursos que a cidade oferece, no que tange a moradia, trabalho, transporte, lazer, cultura etc.

De acordo com o Art. 182 da Constituição Federal (1988), a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Já o artigo 183, que complementa o artigo anterior, institui o usucapião, possibilitando a regularização de extensas áreas ocupadas por favelas, vilas e loteamentos irregulares. Neste contexto, o conceito de direito à cidade, cunhado por Lefebvre (2001), se insere nos debates públicos por meio das reivindicações de movimentos populares que antecedem a Constituição. De acordo com Colosso (2020), essas reivindicações têm a cidade ora como pauta, ora como palco.

Ainda apoiado no conceito de Lefebvre (2001), a cidade é um pedaço do conjunto social, revela e molda um espaço urbano que lhe interessa e é rentável. Neste sentido, os cidadãos comuns da classe trabalhadora, socioeconomicamente vulneráveis, são lançados para longe dos centros urbanos, fora da vista privilegiadamente urbanizada, segregando-os daquilo que a cidade tem de precioso.

Por outro lado, poder usufruir da cidade em sua completude, com acesso aos equipamentos e serviços, além da casa para morar, faz parte da experiência habitacional, onde o direito à moradia faz parte do direito à cidade. O direito à cidade “não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito a vida urbana, transformada, renovada. (LEFEBVRE, 2001, apud HARVEY, 2014 p. 28).

Neste contexto, a partir Constituição de 1988, segundo Maricato (2010), o Estatuto da Cidade (lei 10.257/01), que será tratado no item a seguir, se constituiu a normativa que regulamenta os artigos 182 e 183 na direção da garantia do direito à cidade como um dos direitos fundamentais, visando garantir

a todas as pessoas o acesso à vida urbana, isto é, direito à moradia também como direito à cidade,

Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para maior parte da população, visando com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória (MARICATO, 2010, p. 7).

As funções sociais da cidade, portanto, consagrada na nossa Carta Magna, são aquelas que devem guiar a forma de utilização dos recursos urbanos pelos cidadãos que ali moram ou convivem. Priorizando não apenas o acesso democrático aos espaços citadinos, mas a oportunidade de viver a cidade em sua plenitude, de forma justa e com equidade. Logo, as políticas urbanas habitacionais devem caminhar junto a este propósito, buscando o acesso à moradia de forma digna, bem inserida no espaço urbano consolidado, e por meio da garantia de permanência do beneficiário na habitação, o que não necessariamente será alcançado com garantia de propriedade privada da casa.

1.3.2 O Estatuto da Cidade (lei 10257/2001) e seus instrumentos de garantia do acesso à moradia e do direito à cidade

Neste tópico abordaremos os principais instrumentos urbanísticos contidos em lei específica para garantia do acesso à moradia e direito à cidade. Discutir, nesse primeiro momento, se tais instrumentos estão ou não sendo utilizados de maneira assertiva pelo poder público, não é a intenção principal nesta seção — isso terá maior relevância no último capítulo quando analisaremos uma cidade média em particular.

O objetivo, aqui, é apontar caminhos, trazer bases jurídicas já institucionalizadas como respaldo para se pensar e propor novas formas de acesso à moradia e delinear uma rota para enfrentamento da mercantilização no acesso à terra urbanizada. Além disso, reforçar a importância da utilização do estoque de terra pública contida nos vazios urbanos centrais ociosos dos municípios, servindo a especulação urbana, como viabilização para política alternativa de acesso à moradia.

A lei 10257 de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”, nasce como marco histórico no planejamento das políticas públicas urbanas e na criação de ferramentas para acesso democrático à terra urbanizada. Tal

legislação, como mencionado anteriormente, vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à política urbana (ROLNIK; SALE JUNIOR, 2001).

A referida legislação reúne importantes ferramentas entre instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pela implantação da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. De acordo com Oliveira (2001),

O Estatuto da Cidade ao regulamentar as exigências constitucionais reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações (OLIVEIRA, 2001, p.7).

Ainda de acordo com o autor, a lei estabelece a gestão democrática, viabilizando a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. A participação popular está prevista e, por meio dela, as associações que representam diferentes segmentos da sociedade participam ativamente em todas as etapas de construção do Plano Diretor – elaboração, implementação e avaliação – tal qual na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal, assim como as políticas de acesso à moradia (OLIVEIRA, 2001).

Para Fernandes (2010), o Estatuto é um conjunto abrangente de diretrizes e instrumentos urbanísticos, articulado à atuação dos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) com prioridade para a ação do poder público municipal, a partir da elaboração e execução do Plano Diretor por meio de processos participativos. Assim a referida lei disponibiliza um conjunto de instrumentos urbanísticos para as gestões municipais utilizarem conforme a realidade e as necessidades locais, para elaborar em consonância com a sociedade sua política de desenvolvimento urbano.

Os instrumentos de garantia de acesso à terra são bases fundamentais do Estatuto da Cidade, mas seu impacto é muito mais abrangente, já que visa promover a apropriação coletiva do território urbano. Produzir loteamentos e moradias não é o suficiente para atender as necessidades da função social da cidade. Um município que busca o direito à cidade precisa também produzir

comércio e serviços, indústrias, equipamentos públicos e áreas de lazer e criar condições para que toda a população tenha acesso a eles (FERNANDES, 2010).

Os instrumentos para a promoção da política urbana municipal, de acordo com sua natureza, podem ser utilizados como ferramentas legislativas para asseverar o acesso à moradia e o direito à cidade, garantindo o acesso à terra urbanizada, sobretudo para enfrentamento às desigualdades sociais nas cidades. Autores como Cymbalista (2007), Rolnik e Sales Junior (2001), Denaldi et al (2017), Melo e Bezzerá (2020) salientam a importância de aplicar tais instrumentos com esse objetivo nos Planos Diretores Municipais.

Com base na leitura feita por Rolnik e Sales Junior (2001) acerca do Estatuto e considerando sua complexidade e inúmeros rearranjos político-sociais abarcados nele, os autores situam os instrumentos contidos na lei em três campos principais: I. instrumentos de natureza urbanística voltados para indução de desenvolvimento urbano e de financiamento da política urbana, II. instrumentos de regularização fundiária, III. estratégia de gestão com participação popular nos processos decisórios por meio de instrumentos de democratização da gestão urbana.

No quadro a seguir, sistematizamos os principais instrumentos, dentro dos três campos principais supracitados, que podem (e precisam) ser utilizados como ferramentas legislativas de gestão pública, visando uma política urbana habitacional mais plural e efetiva aos diferentes contextos e demandas sociais dos municípios. A finalidade da tabela foi de sistematizar os conceitos e objetivos visando identificar as convergências entre os instrumentos elencados, individualmente e em conjunto, além de apontar quais as suas aplicabilidades para posterior observância no município de análise (o qual será abordado no capítulo três deste texto por meio de estudo de caso). Verificaremos sua implementação (ou não implementação) e as possibilidades em promover propostas futuras de políticas de habitação de interesse social utilizando da potencialidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Quadro 1 – Principais instrumentos do E.C para o acesso à terra urbanizada e suas aplicabilidades.

INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO URBANO			
Instrumentos	Conceito	Objetivos	Aplicabilidade
Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios (PEUC) + IPTU Progressivo no tempo (art. 7º) + Desapropriação com pagamento em títulos (art. 8º)	Promotores do cumprimento da função social da cidade e da propriedade por meio de política fundiária. Os terrenos vazios ou subutilizados, que se localizarem em áreas cuja urbanização e ocupação for prioritária, devem ser adequadamente ocupados.	Induzir a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos, evitando pressão de expansão horizontal na direção de áreas não servidas de infraestrutura ou frágeis, sob o ponto de vista ambiental.	Art. 5º - Definida por lei municipal específica para área incluída no plano diretor, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação deferida obrigação. Art. 7º - Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos no Art. 5º, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Art. 8º - Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação do PEUC, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.
Outorga Onerosa do direito de construir (OODC)	O poder público concede ao particular, mediante contrapartida, o direito de construir acima de um patamar comum de construção atribuído aos terrenos urbanos, o coeficiente de aproveitamento (CA) básico, até os limites urbanísticos máximos.	Separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação, dando ao poder público aumento de sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários.	Art. 28 – O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados tendo como finalidades: áreas para regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; etc. ¹⁸

¹⁸ Contudo, como o OODC pode servir para objetivos diversos, é preciso cuidado com a aplicação do solo criado. É fundamental que seja trabalhado como instrumentalização dos objetivos da política urbana expressa no Plano Diretor, pois o puro aumento do C.A nem sempre significa o aumento da densidade populacional. Ao contrário, bairros que se transformam em centros de negócios e tendem a expulsar população de baixa renda (ROLNIK; SALES JUNIOR, 2001).

Instrumentos	Conceito	Objetivos	Aplicabilidade
Transferência do Direito de Construir (TDC)	Permitir que os proprietários de imóveis a serem preservados fossem compensados por limitante coeficiente ou densidade básicos estabelecidos para o território urbano, sob pena de comprometer a preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental.	Preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental, ou também na hipótese de transferência para os casos de regularização fundiária e programas de habitação de interesse social.	Art. 35 - Baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente.
Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	Constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade. As operações envolvem, simultaneamente, o redesenho deste setor (espaço público e privado), a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e a alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização.	O objetivo do instrumento das operações urbanas é viabilizar intervenções de maior escala, em atuação concertada entre o poder público e os diversos atores da iniciativa privada. Podendo reverter as contrapartidas em construção de unidades de habitação de interesse social na região de intervenção.	Art. 32 - Baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas, conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.
Direito Preempção	Confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares	O instrumento será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; etc.	Art. 25 - lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência. O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado acima, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel. Outra forma de aplicação possível pode ser em processos de regularização de loteamentos e urbanização de bairros periféricos.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA			
Instrumentos	Conceito	Objetivos	Aplicabilidade
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	Trata-se de um produto da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária. A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento	Permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais; regular o conjunto do mercado de terras urbanas, visando reduzir as diferenças de preços entre as terras; introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos; aumentar a oferta de terras para pop. de baixa renda.	Art. 42-A e 42-B – A previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido.
Regularização e Usucapião Urbano	Instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia ao possuidor, que ocupa áreas de terras – como sendo suas – sem oposição, pelo prazo fixado em lei. Garantindo o cumprimento da função social da propriedade.	Tem como finalidade instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia e garantia do cumprimento da função social da propriedade por meio da promoção de uma política de regularização fundiária.	Art. 9 - Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO URBANA			
Conselhos Municipais, conferências, audiências e consultas públicas, Gestão orçamentária participativa.	Modelo de gestão do interesse público, em que o papel do cidadão é valorizado como colaborador, prestador e fiscalizador das atividades da Administração Pública.	Visando uma gestão pública democrática que considere os interesses da população (coletivo) e dos menos favorecidos economicamente.	Leis que constituem a formação de Conselhos Municipais de Habitação e Planejamento urbano. Deve-se promover audiências e consultas públicas pelo poder público para garantir a gestão democrática da cidade nos termos do inciso II do artigo 43 do E.C. Incluir também a realização de debates e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Fonte: Rolnik, 2001. Sistematizado pelo autor, 2023.

Os instrumentos supracitados se desenham como ferramentas legislativas que contribuem para a efetividade da política urbana habitacional nos municípios brasileiros. Ao analisar a relação entre as diretrizes contidas na lei e os atributos dos instrumentos voltados ao direito à moradia, ainda que possuam características em separado, percebe-se a possibilidade de serem utilizados em consonância de acordo com o tipo de atendimento habitacional a ser atingido.

Para alcançar atividades habitacionais nos centros urbanos, por exemplo, ou criar várias centralidades (empregos, equipamentos públicos e serviços distribuídos por diversos bairros das cidades), o conjunto de instrumentos PEUC + IPTU Progressivo + Desapropriação, relacionado à Indução de Desenvolvimento Urbano, podem ser utilizados a fim de desapropriar edificações que não cumprem sua função social na cidade e promover moradia social. Outro instrumento muito importante para garantia do direito à cidade e habitação digna para as famílias de baixa renda são as ZEIS de vazio, capazes de permitir habitações sociais em áreas mais centrais e mais bem localizadas na cidade, dotadas de infraestrutura urbana (MELO; BEZERRA, 2020). Destacam-se ainda as áreas com ocorrência de imóveis ociosos ou subutilizados, localizados em regiões com boa infraestrutura e oferta de emprego, como o caso das ZEIS 3 em São Paulo (GATTI, 2015).

O quadro indica que muitos deles podem ser utilizados nesse sentido, com ênfase para aqueles de caráter negocial ou estratégicos que vão além dos tradicionais zoneamentos de uso e ocupação do solo. Afinal, esse foi o avanço que o Estatuto propõe, dispor de instrumentos de articulação para fins de gestão urbana (MELO; BEZERRA, 2020). Ainda para as autoras, a utilização desses instrumentos, como possibilidades para as políticas de acesso à moradia, surge como uma tentativa de articular diretrizes de política urbana (Plano Diretor) para tomada de decisões da gestão pública (programas habitacionais), ainda que a questão, segundo as autoras, seria como aplicar esses instrumentos de forma eficiente para as cidades.

É importante salientar que, apesar da melhoria no acesso a serviços básicos, por meio do fortalecimento dos quadros institucionais, democráticos e subsídios para programas habitacionais voltados à população de baixa renda, verificado ao longo dos últimos 20 anos no país, estudos tem demonstrado que persistem contradições nos espaços urbanos. O acesso à terra e à moradia tem

se mantido altamente desigual, apontando-se um impasse no projeto de reforma urbana no Brasil (MARICATO, 2010; BRAJATO; DENALDI, 2019).

Para Brajato e Denaldi (2019) esse impasse está relacionado tanto à dificuldade de se aplicar os instrumentos, ou seja, “tirá-los do papel”, como na efetividade dos mesmos instrumentos, quando aplicados, de alcançarem as finalidades para as quais foram concebidos. Segundo as autoras,

[.. a aplicação dos instrumentos com potencial para favorecer o cumprimento da função social da propriedade nem sempre está associada ao conceito de democratização do acesso à terra e à moradia. Em outras palavras, não basta regulamentar e aplicar os instrumentos, é importante observar a atuação do Estado: em qual contexto e de que forma os instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade urbana, estão sendo aplicados? (BRAJATO; DENALDI, 2019, p. 6).

Em consonância, Fernandes salienta que,

O Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e seus instrumentos permitiram melhorar o acesso à terra urbana, mas eles não resolvem todos os problemas. É necessário um sistema [...] para a provisão de moradias compatível com o elevado déficit que ainda persiste (FERNANDES, 2010, p.49)

A ideia central que se pretende chegar nesta seção (1.3) vai ao encontro das palavras de Maricato, anunciadas em um dos seus textos publicado ainda no final do século passado: “A cidadania prevê o direito não apenas à terra, mas à cidade, com seu modo de vida, com oportunidades de emprego, de lazer, de organização política. Terra urbana, diante desse raciocínio, significa **terra urbanizada**” (MARICATO, 1985, p.8). Usufruir (de maneira assertiva) do arcabouço legislativo disponível para alcançar essa terra urbanizada é o primeiro passo na busca de uma política habitacional que garanta o acesso das famílias mais pobres.

Tendo conceituado, neste capítulo, a ideia de acesso à terra urbanizada diante da lógica capitalista de produção do espaço urbano construída ao longo do tempo e a necessidade de se opor a mercantilização da moradia neste cenário, pretende-se no capítulo a seguir, discorrer acerca das políticas habitacionais em seu histórico no país, seus efeitos territoriais e ideologias. Além disso, será discutido mais ao final do capítulo, quais as possibilidades de programas que conduzam a um acesso justo e à permanência da população de baixa renda em uma habitação digna.

CAPÍTULO 2

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E A HEGEMONIA DA CASA PRÓPRIA: DESAFIOS PARA O PLENO DIREITO À MORADIA

Este segundo capítulo visa demonstrar a presença da hegemonia da casa própria vinculada às políticas habitacionais no Brasil e os desdobramentos desta hegemonia nessas políticas, além de buscar averiguar de qual forma o direito à moradia digna tem sido atingido a partir desse aspecto hegemônico de provisão. Pretende-se identificar se de fato a ideologia da casa própria representa um obstáculo à viabilização de programas habitacionais alternativos. Para isso, resgata-se o processo histórico da construção das políticas habitacionais no Brasil, a partir do momento que o Estado passa a intervir na questão da moradia no espaço urbano. Por fim, será discutido a respeito das formas alternativas de provisão de moradia para população de baixa renda, como construção de uma política habitacional na qual a moradia seja vista e entendida como serviço público, por meio das experiências, práticas e debates presentes nas grandes capitais e metrópoles, ainda que em nível nacional.

Na **seção 2.1**, objetiva-se refletir sobre a hegemonia da casa própria e seus desdobramentos relativos à política habitacional, buscando compreender como essa ideologia se expressa e se expressou ao longo do tempo. Paralelamente, como a pesquisa diz respeito às políticas habitacionais, importa, para uma melhor compreensão do tema, considerar, ainda que brevemente, o histórico das políticas habitacionais brasileiras a partir da intervenção do Estado na questão da moradia.

Na **seção 2.2**, será demonstrado que a propriedade privada, ainda que esteja culturalmente enraizada na sociedade brasileira, não tem proporcionado segurança de posse na maior parte dos casos, trazendo dados dos últimos programas de acesso à moradia e do déficit habitacional nacional. Também será discutido que a hegemonia política do financiamento habitacional leva à mercantilização da moradia e endividamento da população menos favorecida economicamente. Pretende-se compreender também, de certa forma, se de fato essa ideologia representa um obstáculo à viabilização de programas habitacionais alternativos.

Na **seção 2.3**, por fim, busca-se tecer acerca da necessidade de se pensar em alternativas de acesso à moradia digna, na qual a habitação social

seja vista como serviço público permanente para população comumente excluída da possibilidade do financiamento privado da moradia. Busca-se, também, trazer quais são as principais políticas de provisão de moradia, em sua maioria sem a propriedade privada, atualmente discutidas e aplicadas no Brasil; esta será a base para o estudo de caso que abordaremos no capítulo 3 desta pesquisa.

2.1 O MITO DA CASA PRÓPRIA NO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

É notório, numa perspectiva política, social e econômica, que a casa própria adquiriu grande importância para o povo brasileiro independente do que ela possa representar enquanto abrigo como local de proteção (BONATES, 2007). O discurso dominante que se observa, diferentemente do que ocorre em diversos países, vincula fortemente a ideia de acesso à moradia digna ao ideal de acesso à propriedade individual, onde as políticas de provisão habitacionais são centradas pelo financiamento para compra da tão sonhada casa própria, que ocorre por meio da introdução de consumidores de média e baixa renda nos sistemas de financiamento (ROYER, 2014).

De acordo com Moutinho (2020), a casa própria, associada à própria condição de moradia, carrega em sua conceituação alguns significados e símbolos que foram produzidos e absorvidos ao longo dos anos, tornando-a parte das necessidades básicas dos seres humanos. Ainda, de acordo com o autor, o Estado, por meio da provisão habitacional, utiliza a saída da casa própria para atender interesses políticos, sociais e, principalmente, econômicos do país, onde a propriedade é produto e fruto de um estado neoliberal na condução das políticas públicas urbanas.

Rolnik (2015) argumenta que a transformação no conceito de moradia como um bem social, a partir do paradigma da casa própria, foi compelido pelo predomínio do livre mercado. Esse novo paradigma tem como alicerce a implantação de políticas para criação de mercados financeiros de habitação, tendo como prioridade a inclusão de consumidores de média e baixa renda, até então, excluídos desse mercado de consumo (ROLNIK, 2015).

Segundo a autora, a partir da primeira década do século XXI, essa lógica capitalista de transformação da habitação em mercadoria e ativo financeiro, que vem sendo arquitetado ao longo do tempo, tem sido consolidada por meio da

ideologia da casa própria nas políticas habitacionais. Rolnik diz que,

Com apoio da força política da ideologia da casa própria, profundamente enraizada em algumas sociedades e recentemente infiltrada em outras, e da “socialização do crédito”, a inclusão de consumidores de média e baixa rendas nos circuitos financeiros e a tomada do setor habitacional pelas finanças globais abriram uma nova fronteira para a acumulação de capital. Isto permitiu a livre circulação de valores através de praticamente toda a terra urbana (ROLNIK, 2015, p.25).

De acordo com Richard Ronald (2008), em seu livro *The ideology of home ownership*¹⁹, apesar do avanço da casa própria parecer um processo natural nas últimas décadas, na maioria das sociedades, o nível tem aumentado principalmente durante períodos específicos de subsídio governamental e estímulo político. Nas sociedades capitalistas, a inflação dos preços das hipotecas agrega acumulação de riqueza na propriedade da casa, bem como pela dívida gerada nessas hipotecas através dos juros e multa. A criação de um mercado secundário de hipotecas foi um dos veículos importantes para conectar os sistemas domésticos de financiamento habitacional aos mercados globais. O fortalecimento dos sistemas financeiros de habitação passou a representar uma aplicação do excedente (RONALD, 2008; HARVEY, 2014; ROLNIK, 2015).

Por outro lado, para além da economia capitalista supracitada, o anseio por “ser proprietário” tornou-se incorporado à busca por uma vida adulta e autônoma, ligado ao discurso de escolha e liberdade. “Nas sociedades onde a propriedade da casa cresceu, o status do proprietário tornou-se um ideal social” (RONALD, 2008, p.2, tradução nossa²⁰). Logo, adquirir a casa própria representa, para o indivíduo, melhoria no *status* social. De acordo com Bolaffi (1982), em torno da casa própria, há um ideário de conquista, ascensão social e sucesso do indivíduo, em um contexto de instabilidade econômica, o que explica uma aparente melhora no prestígio social.

Peluso (2003) corrobora e complementa que, “o indivíduo sente o desejo de possuí-la e pelos motivos de prestígio e status de toda a sociedade, segundo a qual cada um só pode ver e ser visto por meio da propriedade privada” (PELUSO, 2003, p.325). O inverso também tem sido verdade, o inquilino e o locatário tornaram-se fortemente estigmatizados em algumas sociedades

¹⁹ Em português: A ideologia da casa própria.

²⁰ No original: “In societies where home ownership has boomed the status of the homeowner has become a social ideal.”

(RONALD, 2008).

Ronald diz ainda que esta polarização social é notoriamente ideológica²¹, pois em muitas sociedades europeias continentais a ideia de passar a vida e criar uma família numa "casa" alugada é muito normal. Além disso, os arrendatários públicos e privados podem até ser invejados por aqueles que estão presos às suas casas e hipotecas. A consideração da propriedade da habitação sugere que as estruturas ideológicas das relações de posse estão tornando-se mais dinâmicas e incorporadas nas relações de poder.

O entendimento do impacto ideológico da propriedade residencial que dominou as abordagens nas décadas de 1970 e 1980 foi em grande parte hegemônico. Considerava-se os proprietários da classe trabalhadora como vítimas da falsa consciência, e a promoção da propriedade da casa própria pelo direito político como uma **estratégia para construir uma hegemonia conservadora** (RONALD, 2008, p. 8, tradução nossa²², grifo nosso).

Para Milano (2013), a casa própria tornou-se uma ideologia no Brasil na medida em que o ato de adquirir uma moradia, em um contexto fortemente marcado por desigualdade social, insegurança e instabilidade, passou a ser visto como segurança. Ao mesmo tempo que era sistematicamente retransmitido das classes dominantes à toda população, de maneira a garantir o modo de produção capitalista, estabelecido no processo de compra e venda de mercadoria (a casa).

Corroborando com o afirmado acima, Bonates (2007) diz ainda que a produção de moradia promovida pelo Estado, oportunizou a ideologia da casa própria como forma de controle social, a fim de dinamizar a economia capitalista e estruturar o setor da construção civil. O Estado passa a atuar por meio das políticas habitacionais públicas, com a narrativa de garantir o acesso à casa própria para os segmentos sociais que não conseguem participar do mercado imobiliário dito formal, entretanto, implantando os conjuntos habitacionais em grande parte nas áreas periféricas no extremo do perímetro urbano, por meio do processo de expansão territorial das cidades brasileiras.

²¹ O conceito do termo "ideologia" na literatura das ciências sociais é complexo e de múltiplos significados. Para este trabalho, cujo eixo de discussão é a ideologia da casa própria no Brasil, utiliza-se a abordagem marxista, que pode ser compreendida como "falsa consciência" das relações de dominação entre as classes. Ou seja, trata-se de um conceito negativo que denota precisamente o caráter mistificante de uma crença política, um conceito crítico que implica ilusão, ou refere-se à consciência deformada da realidade (MILANO, 2013, p. 20).

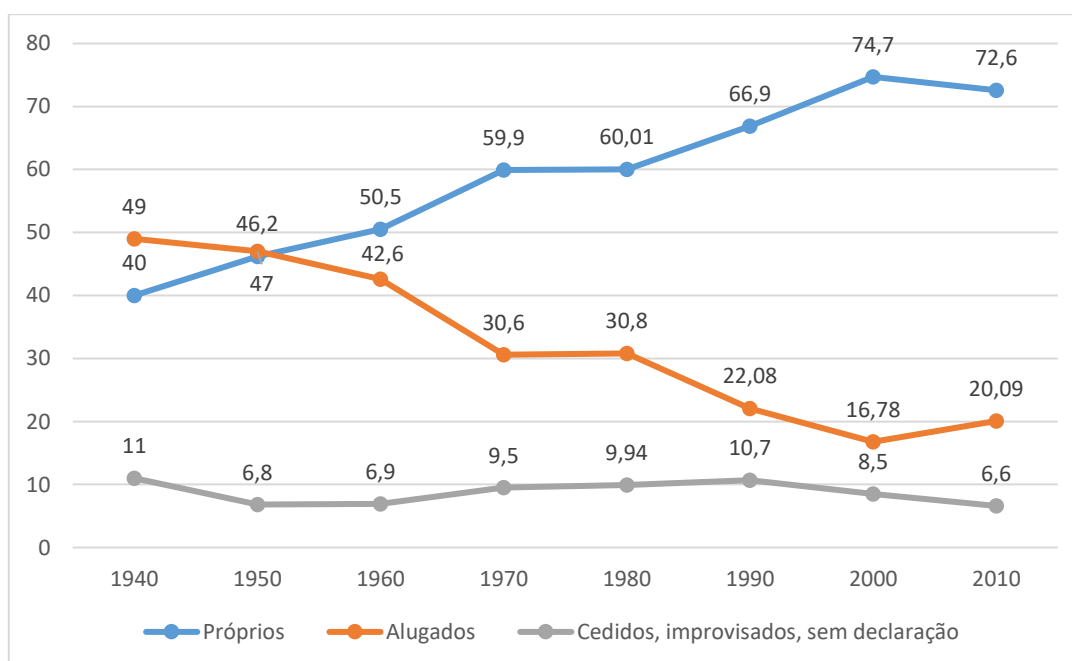
²² No original: "The understanding of the ideological impact of home ownership which dominated approaches in the 1970s and 80s was largely hegemonic. It saw working-class homeowners as victims of false-consciousness and the promotion of home ownership by the political right as a strategy to build a conservative hegemony."

Araújo (2008) defende que o ato de morar tem um contexto político, social, econômico, espacial, psicológico e de classe, tendo o argumento ideológico da casa própria como elemento regulador destas tensões, no qual o abrigo é uma necessidade do homem, enquanto a casa própria é um objeto de desejo que inclui o indivíduo e altera seu status na sociedade, “a casa é objeto de consumo e a necessidade de morar fica alterada pela necessidade de obter” (ARAÚJO, 2008, p, 167).

Neste contexto, “a casa própria no Brasil está inserida em um processo de construção ideológica e de política macroeconômica com quase um século de história” (TERRA, 2019, p.2), na qual, como argumenta Peluso (2003, *apud*. BALBIM, 2015, p.11) “tornou-se um mito que transforma o indivíduo, objetiva e subjetivamente, ao tornar a propriedade privada – componente central das relações capitalistas – um fetiche”.

Contudo, o acesso à moradia pela propriedade privada nem sempre foi predominante no Brasil. Em 1940, o percentual de domicílios alugados no país era superior aos domicílios próprios. Ocorreu, então, uma rápida inversão da condição de ocupação dos domicílios, de predominantemente aluguel para propriedade, entre a década de 1940 a 2000, construindo uma ideologia - a partir das políticas habitacionais e do contexto capitalista das cidades brasileiras - da casa própria no país.

Gráfico 1: Condição de ocupação dos domicílios urbanos (%) – 1940 a 2010



Fonte: IBGE, Censo de 1940 a 2010. In: MILANO, 2013; adaptado pelo autor, 2023.

Ao analisar o gráfico 1, nota-se que em 1940, quando a população urbana ainda era moderadamente inferior a rural, o percentual de domicílios próprios era inferior aos domicílios alugados. Com acentuada migração rural x urbana, sobretudo nas grandes cidades a partir de 1950, os percentuais se equivalem e, a partir daí, há uma inversão na condição de ocupação dos imóveis urbanos, sendo que, entre as décadas de 1960 e 1970 a população passa a ser majoritariamente urbana.

É importante destacar que essa condição está relacionada, principalmente, com a expansão dos loteamentos irregulares e autoconstrução para a periferia, já que o censo é autodeclarado e as pessoas anunciam que seus domicílios são próprios mesmo com todas as irregularidades de habitação; com isso, há um considerável declínio de domicílios alugados e aumento nos domicílios próprios. Necessário observar, também, que a Lei do Inquilinato, a qual veremos a seguir, congelou os aluguéis tendo como efeito colateral a migração considerável de parcela da população para ocupar esses loteamentos.

2.1.1 Início da intervenção do Estado na questão da moradia – a predominância do aluguel

Entre o final do séc. XIX até os anos 1930, ainda durante a República Velha, a política não intervencionista adotada pelo Estado²³ de modo geral, favoreceu uma produção rentista de moradia em algumas capitais, alojando os setores sociais de baixa e média renda, por meio das moradias de aluguel. Essa produção de casas para locação é chamada, por Bonduki (1998), de produção rentista, pois o investimento visava a obtenção de uma renda mensal pelo uso do dinheiro, cabendo, portanto, até essa época à iniciativa privada. Neste contexto, a intervenção estatal na questão da moradia inicia-se, não objetivando o provimento da casa própria, mas sim por meio da fiscalização das condições de insalubridade das moradias, vivida pelos trabalhadores, que eram consideradas precárias e insalubres constituindo uma séria ameaça à saúde pública.

De acordo com Bonduki (1998), em São Paulo, a habitação passa a ser

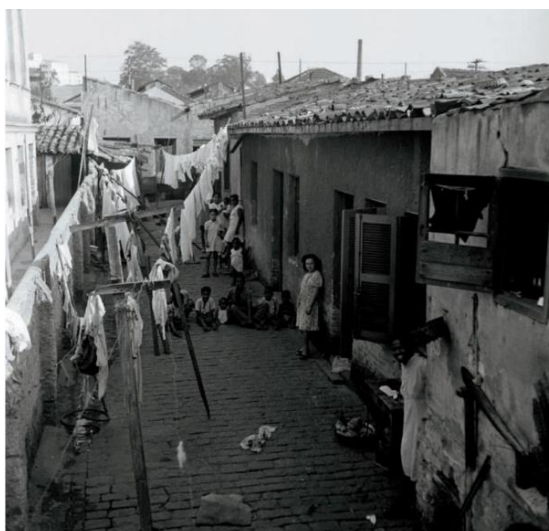
²³ Durante a República Velha (1889 – 1930) o Estado liberal relutava ao máximo em interferir na esfera privada, priorizando o livre mercado. Na questão social, o Estado limitava-se a manter um aparato policial para controlar os trabalhadores e defender as instituições (BONDUKI, 1998)

considerada um problema pelas autoridades em meados da década de 1880, embora sempre tivessem existido habitações precárias na cidade. Período este em que começam a florescer as atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro, além de ser intensificado, também, com a chegada dos imigrantes, gerando extraordinária expansão do mercado de trabalho, porém mal alojados, que constituía grave ameaça à saúde pública.

Com o aumento desenfreado da industrialização e uma economia voltada para atividades agroexportadoras, algumas regiões do Brasil recebem grande contingente de migrantes rurais e imigrantes estrangeiros para suprir a demanda de força de trabalho, influenciando no aumento da população citadina e caracterizando um rápido crescimento das camadas populares urbanas. Esse processo desencadeou, segundo Bonduki (1998), a primeira crise da habitação, onde os cortiços e moradias operárias habitadas na cidade de São Paulo eram caracterizadas de forma geral por cômodos mal ventilados e iluminados, sem esgoto sanitário e com risco, significativo, de contaminação, passando a representar perigo para as condições sanitárias da cidade (Figura 3). Neste contexto, o Estado começou a intervir procurando controlar a produção de habitações, mas com foco em solucionar os problemas sanitários e conter as epidemias que surgiram nessa época.

O poder público atacou em três frentes: a do controle sanitário das habitações; a da legislação e códigos de posturas; e a da participação direta em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação da rede de água e esgoto (BONDUKI, 1998, p.29).

Figura 3 - Cortiço no início do séc. XX



Fonte: Lopez et al, 2010. Foto, Cortiço-Pátio em São Paulo. Disponível em: https://issuu.com/bdlf/docs/2010_corticis_fabio_knoll. Acesso: 05/03/2023.

A moradia em cortiços prevalecia para os operários no início do séc. XX na cidade de São Paulo e Rio de Janeiro. No cenário paranaense, entretanto, com as frentes de ocupação que avançaram do litoral para o interior paranaense - quando, por meio da expansão da cafeicultura, mineiros e paulistas começaram a buscar nas terras paranaenses novas possibilidades econômicas (FURTADO, 1989) - outras áreas do território passam a ser alvo de interesse no processo de expansão e apropriação do espaço, entre elas a porção norte do estado. Assentado na monocultura, no latifúndio e na escravidão, a ocupação passou a ser a legitimação da pequena propriedade pelo trabalho, para a população livre da Colônia (SERRA, 1991).

Para Furtado (1989), a pecuária e extração de madeira, encontra na região sul do país um habitat excepcionalmente favorável para desenvolver-se. Neste cenário, os trabalhadores paranaenses se estabeleceram, na época, em vilas operárias implantadas pelas indústrias que ali se formavam, fomentado pela industrialização da madeira após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), normalmente, próximas a estradas de ferro que interligava os estados. Diante disto, o Paraná interviu de maneira diferente ao que foi feito no estado paulista no mesmo período. A rapidez e a desorganização com que paulistas e mineiros passaram a ocupar essas terras passou a preocupar o governo do Estado, o que levou o mesmo a interferir neste processo.

A preocupação do Governador embutia, de um lado o interesse em estabelecer a ocupação planejada na região, via projetos de colonização; de outro lado, como efeito contrário, visava acabar com a forma como grandes extensões do território estavam sendo apropriadas irregularmente, sem o mínimo controle do poder público. De maneira geral, na época adquirir terras no Norte do Paraná não significava comprar, transacionar terras devolutas, mas simplesmente tomar posse e depois requerer [...] o direito de propriedade junto ao Estado (SERRA, 1991, p. 30).

Somente a partir da segunda década do século XX, essa ocupação espontânea e organizada das vilas operárias começou a desaparecer, devido, sobretudo, aos projetos de colonização implantados pelo próprio Estado e também ao estímulo à participação ativa da iniciativa privada nesse processo. Com isso, as medidas adotadas pelo Estado frente a esse primeiro cenário da habitação estariam relacionadas, no caso do sudeste, aos interesses imobiliários, pelo fato de muito desses cortiços estarem situados em terrenos bem localizados (FIX, 2011); e, no caso paranaense, devido às empresas privadas colonizadoras verem como forma de investimento o território ainda

pouco explorado. Eram feitas concessões de favores para a iniciativa privada construir habitações destinadas aos trabalhadores, as vilas operárias (SERRA, 1991). No caso de São Paulo, especificamente, o discurso higienista não era somente referente às questões de saúde pública e epidemias, mas sugere uma higienização dos pobres que habitavam nesses locais no início da República.

Os primórdios da intervenção estatal na questão da habitação, portanto, é marcado pelo autoritarismo sanitário e a construção de moradia operária pela iniciativa privada, destinada aos trabalhadores que podiam pagar, beneficiando muito mais os investidores que os trabalhadores. É marcado, também, pelo início da extensão da cidade em direção à periferia e aos municípios vizinhos, que induzia à expulsão da população trabalhadora da região central, sua segregação espacial em áreas mais distantes do núcleo central da cidade (BONDUKI, 1998; RIBEIRO, 1997; FIX, 2011).

A partir de 1930, com a ascensão do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), inicia-se uma nova fase de reflexão sobre o problema da moradia (BONDUKI, 1998). A habitação deixa de ser apenas um problema de controle de densidade e saneamento básico e passa a ser também um problema social, sendo o principal elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador e, por consequência, fator econômico na estratégia de industrialização – e também urbanização - do país. Neste contexto, a iniciativa privada, com seus ideais rentistas, por si só era incapaz de solucionar esses problemas, tornando obrigatória a intervenção do Estado com políticas mais sociais. Assim, a habitação passou a ser vista:

(...) como condição básica de 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, 1998, p.73).

Como forma de regulamentar o fornecimento dessas habitações sociais para os diversos trabalhadores, o Estado passa a intervir novamente²⁴. Com isso, em 1933 são criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), desmembrados em vários outros institutos, de forma a criar condições

²⁴Vale ressaltar, que a intervenção estatal na moradia ao longo do início do século XX ocorre de forma progressiva, seja no controle sanitário, seja na elaboração de Códigos de Postura, na execução de obras de saneamento e implantação de rede de esgoto, até o momento no qual se começa a moldar as políticas habitacionais através do IAP's (BONDUKI, 1998).

necessárias para que pudessem se obter recursos para construção das habitações sociais.

Os IAPs, ainda que não tenha sido uma política habitacional, utilizou da poupança realizada pelos aposentados das mais variadas áreas (bancários, estivadores, trabalhadores de portos, etc.) para a produção habitacional, como forma de garantia de moradia para esses trabalhadores, gerando também um aumento da produção de unidades habitacionais populares. A lógica que permeava os IAP's era, no entanto, de cunho totalmente capitalista.

Mesmo a produção de habitação não sendo a intenção primordial dos IAP's, muito dos seus recursos foram utilizados para a construção de conjuntos habitacionais. Considera-se, então, que esse programa foi o primeiro de cunho estatal com essa intencionalidade, muito mais como solução paliativa que resposta à população que se via desassistida naquele momento. Entretanto, sua configuração foi se desgastando conforme o tempo e suas ações foram sendo cada vez mais retraídas e seus resultados não apresentavam a intenção pretendida. Segundo Baron (2011), era necessário que uma política habitacional fosse pensada, com o intuito ainda de fornecer habitações para a classe de mais baixa renda.

Em 1946, portanto, cria-se a Fundação da Casa Popular (FCP), órgão federal criado pelo Decreto-Lei nº 9.218, que seria a primeira entidade em âmbito nacional e mais nova política voltada ao combate da demanda por habitação na época. Porém, essa nova política estava totalmente atrelada ao discurso legitimador do Governo Federal deste período em produzir habitação para a classe de mais baixa renda, com o intuito de se fixar no poder político nacional e criar uma rede de aceitação nas classes econômicas existentes no país (AZEVEDO, 1988).

Contudo, a atuação da Fundação foi limitada, pulverizada e pouco expressiva, somando tão somente 16.964 unidades. Dessas, o estado do Paraná recebeu apenas 1% (141 unidades) da produção nacional - habitacionais construídas (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Baseado no esquema de sustentação política populista²⁵, a Fundação Casa Popular não enfrentou, de fato, a demanda por moradia das famílias de baixa renda, atendendo a grupos

²⁵ Azevedo diz que: “a FCP foi criada basicamente como meio de garantir ao governo maior respaldo popular através do discurso do acesso à casa própria” (AZEVEDO, 1988, p.108).

políticos específicos (D'OTTAVIANO, 2014), sendo cancelado com o advento do Regime Militar, no mesmo ano.

Portanto, pode-se afirmar que, no início do século XX, teve-se a produção de habitações pelo setor privado a partir de Vilas Operárias; nas décadas de 1940 e 1950, teve-se produção através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a medida populista da Fundação Casa Popular (FCP), configurando o início dos conjuntos habitacionais com programas inovadores (para aquela época) que consideravam, além das edificações de moradias, equipamentos coletivos, áreas verdes e de lazer e os sistemas infra-estruturais. (BONDUKI, 1998), contudo, ainda de forma pouco expressiva.

Todavia, com o surgimento da Lei do Inquilinato, em 1942, teve-se o congelamento dos valores locativos e uma forte inibição à produção rentista de moradias. Consequentemente, o investimento em casas de aluguel, deixou de ser rentável, propiciando uma maior atratividade ao mercado de produção de unidades imobiliárias a serem vendidas em novas localidades (BONDUKI, 2017).

Ainda de acordo com Bonduki, a Intervenção estatal na regulamentação das relações entre inquilinos e proprietários, por meio de uma sequência de leis do inquilinato, surge devido à grave crise da moradia que perdurava na época: assentamentos informais, ilegalidade e precariedade habitacional. Essas sequências de leis entre inquilinos e proprietários vigorou durante décadas, constituindo uma das principais causas da transformação de formas de provisão habitacional no Brasil, desestimulando a produção rentista e transferindo para os estados e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias (BONDUKI, 1998).

2.1.2 As primeiras políticas habitacionais até a redemocratização do país – Difusão da Casa Própria

Com o aumento do grau de urbanização das cidades brasileiras em função do aumento da população urbana na década de 1960, as modalidades precárias de habitação – favelas, cortiços, auto-construção – atingiam proporções consideradas “perigosas” para o sistema (FARAH, 1998). Este quadro possibilita entender o cenário que se desenhava em relação a necessidade de construção em massa das unidades habitacionais, o qual culminou em 1964 com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH.

Após o golpe militar de 1964, criou-se uma estrutura de financiamento da

habitação, buscando atingir condições para o desenvolvimento de um mercado imobiliário que já se mostrava dinâmico. As habitações eram financiadas com fundos públicos, os quais constituíam a principal fonte de financiamento da política habitacional, voltado à demanda da classe média (ROYER, 2009), isto é, caracterizando caráter concentrador de renda das políticas habitacionais pós golpe militar 1964.

A proposta do Governo Federal, diante da grande crise habitacional nas primeiras décadas do século XX, foi criar, em 1964, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), cujo objetivo era diminuir o déficit habitacional por meio do oferecimento de crédito de longo prazo. Em resumo, o SFH se perfazia em um sistema de captação de poupança de longo prazo com aplicação de correção monetária no saldo devedor (VENTURA, 2022). Instituiu-se, no âmbito de uma política habitacional, o sistema financeiro para aquisição da casa própria e criou no mesmo ano o Banco Nacional da Habitação (BNH). A propriedade privada passou a ser o pilar das políticas do BNH, que focou sua atenção no financiamento da casa própria (BONDUKI, 2014).

O objetivo deveria ser de suprir essa demanda habitacional, entretanto, como cita Lancher (2015), o governo militar tomou algumas medidas de caráter populista, muitas direcionadas à questão habitacional, com intenção de legitimar sua força utilizando-se de uma grande demanda social - o déficit habitacional - do que efetivamente combatê-lo. A política habitacional do governo militar dependia da capacidade de arrecadação e do grau de inadimplência dos mutuários, essas variáveis o deixavam essencialmente vulnerável às flutuações macroeconômicas. Com isso, a inadimplência afetou mais as camadas populares, acarretando a destinação de mais recursos às classes média e média baixa. Somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH, quando da existência do BNH, eram de interesse social (SANTOS, 1999, p.17)

Com a extinção do BNH, em 1986, e sua incorporação pela Caixa Econômica Federal, iniciou-se um período de grave crise no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que perdurou até a segunda metade da década de 1990, já na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com o início da reformulação do sistema.

Na década de 1990, o entusiasmo neoliberal provoca mudança significativa no SFH por meio da captação de recursos privados via mercado de capitais. Assim, é lançado, em 1997, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Ao

contrário do sistema anterior (SFH), apoiando em um fundo público de crédito, o SFI buscava deslançar o crédito imobiliário com o uso de instrumentos financeiros inovadores,

[...] buscando introduzir, ainda que em menor escala, um mercado de financiamento habitacional semelhante ao modelo norte americano, provendo as condições necessárias ao desenvolvimento de um mercado secundário de hipotecas, que teria como função primordial transformar a concessão de crédito imobiliário em um investimento dotado de segurança e liquidez. (ROYER, 2014, p.15)

Neste sentido, no Brasil, ao mesmo tempo que a Constituição acenava para o reconhecimento de novos direitos e para a construção de estratégias de efetivação dos direitos sociais, a conjuntura histórica, de redefinição dos fluxos de riqueza na economia mundial, direcionava os esforços da política econômica para as reformas institucionais predicadas pelo discurso de “austeridade fiscal” permanente (ROYER, 2014).

Foi no final do mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso que o período de crise de produção da habitação social começou a diminuir, tendo uma variação significativa em relação ao seu mandato anterior, entretanto em escala ainda muito pequena. Alguns programas foram criados nesse período, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)²⁶, que permitia certo grau de subsídios, reduzindo o valor das prestações dos financiamentos, entretanto nenhum deles conseguiu se consolidar.

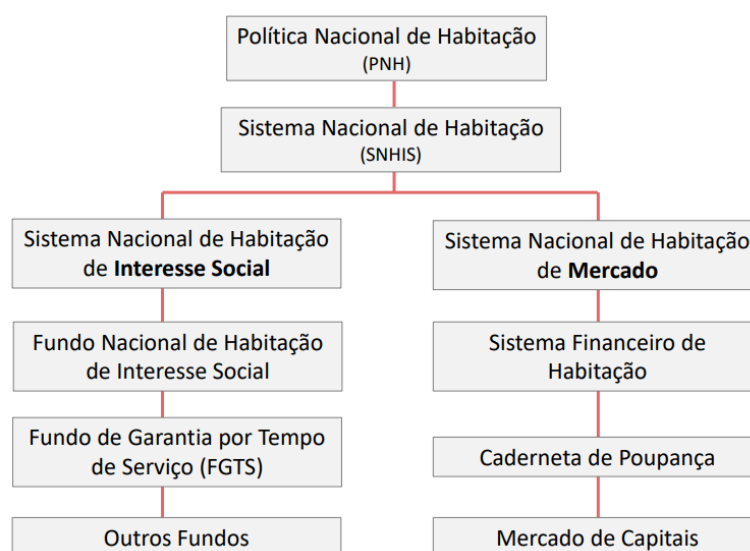
O PAR, Lei 10.188/2001, ao contrário dos programas habitacionais implementados pelo poder público no âmbito do governo federal até a época, difere do modelo tradicional de aquisição da casa própria através do financiamento, pois sua origem – baseada no sistema de arrendamento francês – traz a concepção de uma operação de locação, em que o imóvel é de propriedade da CAIXA, em nome do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), exclusivamente criado para permitir a viabilidade financeira da operação (ARAUJO, 2008).

Cardoso e Aragão (2013) afirmam que, somente em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, reconhecendo a política urbana como tema de interesse nacional que a política urbana de habitação social se reestruturou. O

²⁶ Segundo D'Ottaviano (2014), o programa consistiu em um primeiro modelo de Locação Social, onde após 15 anos de prestação-aluguel, o mutuário se transforma em proprietário, com o pagamento total ou refinanciamento, destinado às pessoas com renda entre três e seis salários-mínimos.

desenho de uma Política Nacional de Habitação (PNH) direcionou as ações e a aprovação da Lei 11.124/05, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e o Fundo Nacional da Habitação (FNHIS), possibilitou que os estados e municípios passassem a aderir ao SNHIS e FNHIS para obter parte dos recursos para a moradia, através dos Fundos Municipais e Estaduais de Habitação. A política nacional instituiu, também, a necessidade da elaboração de planos municipais e estaduais de habitação (PLHIS e PEHIS), com metas e diretrizes definidas para a questão habitacional (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006). Com isso, nos dois primeiros mandatos do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2009) tivemos uma atenção maior em relação a estruturação da Política Nacional de Habitação, voltado às famílias de mais baixa renda.

Figura 4 – Organização da Política Nacional de Habitação a partir de 2004.



Fonte: Ministério das cidades. Sistematizado pelo autor, 2023.

2.1.3 O programa Minha Casa Minha Vida (2009 – 2020) – Hegemonia da Casa Própria

A maior crise econômica do início deste século estourou em setembro de 2008, deflagrada pelo sistema de crédito imobiliário norte-americano – denominado estouro da bolha imobiliária, chamada também de crise dos *subprimes*. Segundo Royer (2014), o fato de a crise ter sido desencadeada no mercado de hipotecas diz muito sobre o vínculo da financeirização do crédito imobiliário e a extensão da política de acesso à moradia no período.

A crise de 2008, tendo como epicentro o mercado de hipotecas norte-americano, está relacionada igualmente ao processo de acumulação de capital, deixando evidente que a transformação da moradia em mercadoria não é um fenômeno de exclusividade brasileira. Reflete, na verdade, o movimento de financeirização do crédito imobiliário urbano, dentro do qual a habitação figura como pretexto (ROYER, 2014).

Incentivados pelo governo, os norte-americanos se endividavam para financiar o seu alto nível de consumo, dando como garantia a hipoteca dos seus imóveis. Estabelecendo um vínculo profundo entre consumo das famílias americanas e o valor das propriedades que, combinado ao fetiche da casa própria, criava um espiral de mútua alimentação entre o crescimento da demanda do mercado e o valor crescente da habitação (PANITCH; KONINGS, 2009 apud ROYER, 2014, p.32).

Assim, o setor imobiliário passa a ser mais um gênero de negócio, dentre o qual se inclui o negócio habitação. Ele é, afinal, uma nova forma de circulação e apropriação da riqueza. Rolnik (2015), sobre a crise no mercado de hipotecas norte-americana, diz que o cenário existente era formado por bairros vazios, cidades despovoadas, manifestantes ocupando ruas e espaços públicos por meses, uma greve de fome de proprietários destituídos de seus apartamentos prometidos. Após estourar a bolha, o boom rapidamente se espalhou pelo mundo, “na velocidade de circulação dos produtos financeiros e na intensidade da globalização dos mercados aos quais o de hipotecas estava conectado” (ROLNIK, 2015, p.27). A habitação sendo o setor mais rapidamente afetado pela crise, tornou-se uma mercadoria fictícia quando foi tomada pelas finanças.

Neste contexto, sob as vestes de uma política anti-cíclica, é criado em 7 de julho de 2009, pela Lei Federal Nº 11.977, no primeiro mandato do governo de Lula, o programa habitacional intitulado “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), como uma política pública para solucionar os problemas habitacionais do país e promover o desenvolvimento econômico, desta vez com mais atores e agentes participantes da provisão de moradia. De acordo com Cardoso e Aragão (2013), o programa aumentou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações, ao mesmo tempo em que reduziu os juros, buscando manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que vinha sofrendo impactos da crise econômica supracitada.

Com previsão inicial para construção de 1 milhão de moradias espalhadas pelas regiões do país, denominada PMCMV 1 (2009 a 2011), teve como objetivo produzir unidades habitacionais, que após concluídas, seriam destinadas às

famílias que possuissem renda familiar mensal de até R\$1.600,00, mediante pagamento de uma parcela mínima de R\$50,00 reais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). O programa teve um total de três fases²⁷, tendo a segunda iniciada em 2011 e finalizada aos poucos após o golpe de 2016, permanecendo apenas os convênios assinados no governo anterior e finalmente extinto no governo do Presidente Jair Bolsonaro. Totalizando, ao final, mais de 4 milhões de novas unidades habitacionais entregues. A lei que institui o Programa se modificou bastante da original, devido uma série de leis complementares, documentos e portarias que foram criadas ao longo dos anos, afim de regulamentar e atualizar o PMCMV.

Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017) apresentam uma revisão acerca da política habitacional do PMCMV e seus efeitos. Segundo os autores, por um lado, a primeira fase do programa — referente aos dois primeiros mandatos do governo Lula —, rapidamente mostrou bons resultados, de maneira a atingir os objetivos econômicos e superar a instabilidade gerado pela crise internacional. Atingiu-se as populações de faixas de renda, até então negligenciadas pelas políticas habitacionais e conseguindo ainda articular os interesses e demandas dos movimentos sociais de moradia por meio da modalidade “Entidades”. Todavia, faz-se a crítica em relação ao interesse rentista da moradia, relacionada a atual fase do capitalismo, de acumulação do capital e valor de troca no espaço urbano, como apontamos na seção 1.2 desta Dissertação.

Algumas dimensões e estratégias adotadas no Programa são questionadas e criticadas desde sua implementação por alguns autores (FIX; ARANTES, 2009; BONDUKI, 2009; MARICATO, 2009). As críticas surgiram logo nos momentos iniciais do lançamento do Programa, quando se baseavam ainda em pressupostos sobre o que poderia acontecer, considerando-se as experiências anteriores de política habitacional, em particular a do BNH. Bonduki (2009), por exemplo, apontou as propostas presentes no Plano Nacional da Habitação e que foram negligenciados no PMCMV:

“[...] O programa, por outro lado, não adota o conjunto das estratégias que o PLANHAB julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado adequadamente para isso”. BONDUKI (2009, p. 13)

²⁷ Foi anunciada uma terceira fase no governo Temer (2017).

Já Maricato (2009) ressaltava a falta de articulação do programa com a política urbana e social:

O combate ao déficit não pode se resumir apenas aos números. E desde os tempos do Banco Nacional da Habitação, o BNH, que foi criado pelos militares na década de 1960, a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada como meramente quantitativa, e o sucesso ou fracasso dos programas medido pelo número de unidades construídas. É óbvio que deveria ter outros fatores envolvidos, como a maior articulação deles com políticas urbanas e sociais. MARICATTO (2009, p.62)

O levantamento feito por Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017) indica uma veracidade nessas hipóteses apontadas em 2009. A redução nos financiamentos, juntamente com os efeitos negativos da crise econômica na demanda (como a diminuição do emprego formal, redução da renda e aumento das taxas de juros), resultou na estagnação dos preços imobiliários, que vinham em alta desde 2005 mas que a partir do final de 2014 começou a apresentar sinais de queda nos valores de venda e aluguel. Como resultado, sofreram perdas significativas no macrossetor da construção civil que havia crescido robustamente até 2011 (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017).

Além disso, segundo os autores, a ação governamental dos últimos anos em relação ao direito à moradia embora tenha ganhado centralidade na agenda governamental em níveis não vistos desde a época do BNH, com a diferença de ter ampliado de forma significativa o volume de subsídios, e permitido que fossem efetivamente beneficiados os setores de baixíssima renda, o MCMV, por outro lado, trouxe uma série de problemas urbanos recorrentes da dinâmica rentista e mercantilizatória da política habitacional empregada. Cardoso, Aragão e Jaenisch citam que,

O PMCMV se estrutura sobre um modelo de mercantilização do bem que se propõe a ofertar a moradia a partir da transferência (ou aquisição) da propriedade do bem. Um primeiro impacto sobre a sustentabilidade do programa diz respeito ao fato de que, uma vez transferido, o bem tem um valor de mercado, o que permitiria ao beneficiário capitalizar o valor monetariamente, transferindo-o para outra pessoa. Isso pode significar – e ocorre frequentemente – que essa transferência implique em um desvio em relação aos objetivos sociais do programa, já que acabariam sendo beneficiadas pessoas de faixas de renda mais elevadas, que se aproveitariam dos subsídios promovidos. (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 42)

Outro problema, abordado pelos autores, diz respeito ao fato de que uma política habitacional dotada de amplos recursos de subsídios e financiamentos direcionados tem como consequência imediata um aquecimento do mercado e

uma tendência à elevação dos preços da terra, cuja oferta tem pouca flexibilidade em relação à demanda (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017). Além disso, uma série de autores em consonância (PEQUENO; CARDOSO; KLINTOWITZ; ROLNIK; LIMA; RODRIGUES, 2015; SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015) avaliam em suas contribuições que os empreendimentos, particularmente na Faixa 01 do Programa, apresentam graves problemas de inserção urbana. A procura por terrenos mais baratos, a fim de tornar a produção viável e garantir as margens de lucro previstas, levaram as empresas a elaborar projetos em áreas periféricas, frequentemente situadas além dos limites urbanos, com infraestruturas precárias e insuficiência de serviços e transporte.

As críticas que são destacadas no presente trabalho, em relação ao MCMV, referem-se à falta de articulação do programa com a política urbana e social, a ausência da garantia do direito à cidade relacionado aos problemas de localização dos empreendimentos (inserção urbana) da Faixa 1 - sendo a implantação dessas habitações no extremo do perímetro urbano- e, por fim, a moradia sendo vista como mercadoria de forma hegemônica, junto à ideia da casa própria (propriedade privada) e da reprodução do capital, ainda que tenha atingido a faixa de renda até então negligenciada pelas políticas habitacionais.

Os empreendimentos, assim, se viabilizam por meio da dinâmica de mercado e o problema “localização” surge como resultado desta falta de articulação do programa com as políticas urbanas. Dentro desta lógica, as construtoras aumentam sua margem de lucro, uma vez que recebem por unidade produzida e a economia sobre o preço do terreno não se reverte no custo final para os adquirentes (FIX; ARANTES, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

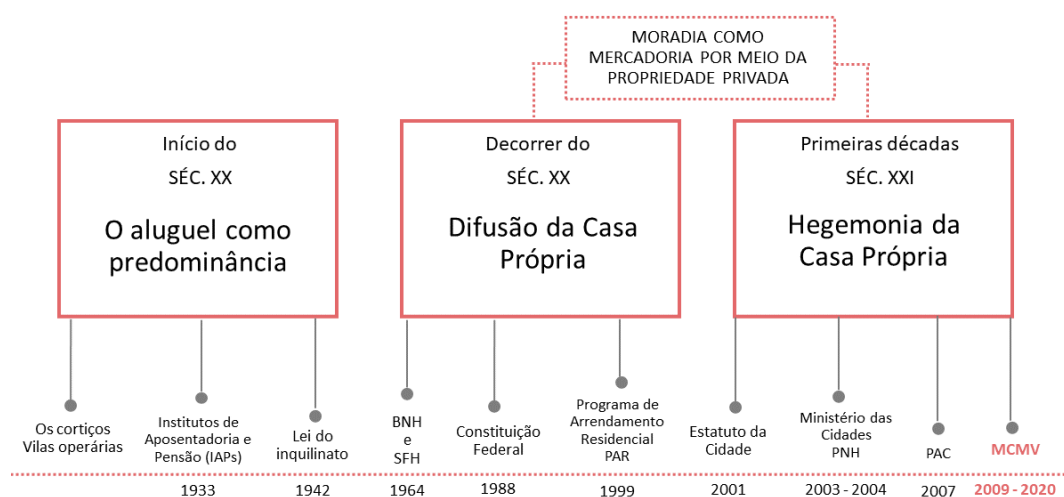
Cardoso e Aragão (2013) apontam ainda que este domínio do setor privado sobre os empreendimentos gera outros problemas, já que a empresa busca sua majoração nos lucros e passa, então, a reduzir os custos da produção, racionalizando os projetos e as formas de construções. Para viabilizar isso, são produzidos empreendimentos cada vez maiores e mais uniformizados, onde mais uma vez a busca por lucros gera, por consequência, a má qualidade arquitetônica e construtiva da habitação dos conjuntos.

Como visto, a produção rentista de moradia perdura até os dias atuais, criando uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional (BONDUKI, 2018). Ainda segundo o autor, trazendo a fala da primeira presidenta do BNH — Sandra

Cavalcanti — “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” (BONDUKI, 2014, p.63). Em outras palavras, a ideologia criada em torno da casa própria está relacionada, à origem do conceito da moradia como mercadoria no Brasil e é alimentada pelo Estado com ações populistas. Diante disso, o MCMV manteve o incentivo pela “tão sonhada casa própria”, como forma de aquietar a insatisfação social e manter a hegemonia das classes dominantes (ARAUJO, 2008).

Sendo assim, as duas políticas de maior provisão habitacional estatal da história brasileira, o BNH (1964 – 1986) e o PMCMV (2009-2020), possuem como características comuns a profusão da propriedade privada como solução habitacional para população de baixa renda e a centralização da gestão da política pública em instituições bancárias. A disseminação do conceito da casa própria tem sido propagada ao longo das últimas décadas, vinculado à política habitacional calcada na questão da propriedade, onde a casa própria é objeto de desejo e consumo, na qual a necessidade de morar fica alterada pela necessidade de obter. Tal dinâmica denominada nesta pesquisa como “O mito da Casa Própria” (figura 5).

Figura 5 – O mito da Casa própria ao longo do tempo.



Fonte: Do autor, 2023.

Ao longo deste capítulo, vem se afirmando que a produção habitacional nacional exerce um papel de destaque no modo de produção capitalista, pois promove a acumulação de capital através da produção da mercadoria moradia, contribuindo para o desenvolvimento econômico (CORREA, 1989). O equacionamento da questão habitacional, contudo, não depende unicamente do crédito de mercado, a questão social da terra é de importância seminal para o

urbano e para própria compreensão da sociedade brasileira. Ferreira, em um dos seus textos, resume em consonância com o que se buscou evidenciar nesta seção:

O problema da falta de moradia digna para a população de baixa renda é conhecido por todos: problema social histórico, experimentado, no caso brasileiro, sobretudo a partir do século XIX, com a promulgação da lei de terras, a abolição da escravidão, a política de imigração e o crescimento das cidades. O desenvolvimento capitalista no mundo e no Brasil e sua consequente urbanização colocaram o problema habitacional no centro da questão urbana, sobretudo a partir do século XX; no Brasil, a partir da década de 30. Passado um século, visto que suas causas estruturantes – um sistema econômico que produz e reproduz desigualdades sociais – não foram alteradas (FERREIRA, 2012, p. 116).

Diante disto, no próximo item, discorre-se sobre a conjuntura da habitação de baixa renda no Brasil depois de quase um século de políticas habitacionais, e o cenário que se observa atualmente. Busca-se argumentar, por meio de dados, cenários e pesquisas disponíveis, de que a propriedade privada da moradia não tem sido garantia de posse em grande parte das políticas habitacionais empregadas até o momento.

2.2 A PROPRIEDADE PRIVADA DA MORADIA COMO GARANTIA DE POSSE: UMA NARRATIVA CAPITALISTA

“A propriedade é um roubo”. (PROUDHON, 1975)

Apesar de o direito à moradia estar assegurado no artigo 6º da Constituição Federal (1988), como um direito social, e reconhecido como direito fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), ele ainda não é efetivamente cumprido em muitos municípios brasileiros, tampouco tem sido vinculado ao direito à cidade.

Ocorre que, no cenário onde 85% da população brasileira vive em centros urbanos (IBGE, 2016), o acesso ao território urbano no país, historicamente, tem sido por iniciativas de ocupação, posse e regularização fundiária, simultaneamente à situação de compra e venda da propriedade imobiliária. Luft (2021) diz que, nos últimos anos, medidas políticas e regulatórias urbanas de regularização fundiária indicaram o reforço do princípio da propriedade-registro não para impor a propriedade individual e exclusiva, mas para promover a atual dinâmica da propriedade financeirizada.

Neste contexto de debate acerca da propriedade privada da casa — tema que tem sido discutido desde o primeiro momento da pesquisa de mestrado —, a pluralidade das carências habitacionais a serem atendidas e a diversidade do perfil da demanda por moradia têm posto em questionamento a hegemonia da casa própria na provisão habitacional brasileira, bem como as dinâmicas neoliberais de interesses privados na produção capitalista do espaço urbano. Para Luft (2021), a retenção da propriedade exclusivamente em lógicas econômicas e individualistas “ignora as diferentes relações estabelecidas com o território, como o exercício da moradia, as práticas culturais e religiosas, as dinâmicas econômicas hegemônicas e não hegemônicas” (LUFT, 2021, p.46).

Além disso, uma das principais causas de conflitos mundiais entre Estados ao longo das décadas, tem sido a disputa de propriedade da terra, na qual de um lado da corda do conflito afirma-se que seu território foi tomado ou roubado, e de outro que, na verdade, as terras já estão legalizadas e que são suas por direito. Diante deste embate, essa corda sempre arrebenta, trazendo prejuízos para as populações mais vulneráveis. Problemática que ainda tem sido predominante na sociedade hodierna, vide a atual disputa territorial que teve início em 2022, entre os países Ucrânia e Rússia²⁸. Ainda que o exemplo citado seja de um conflito em escala muito maior do que estamos propondo analisar neste trabalho, vale ressaltar que este contexto de disputa de terra tem sido um problema enraizado na nossa sociedade e que reverbera, também, como problema na questão da moradia social.

No Brasil, esse conflito e disputa de terras tem sido recorrente e, nos últimos anos, tornaram-se problemas ainda mais complexos diante do aumento das demandas sociais criadas a partir do incremento populacional, produzindo desigualdades e segregações urbanas a partir do final do século XX. Além disso, a modernização do setor agrícola, em relação às disputas no campo, e as significativas mudanças institucionais que alteraram o ambiente socioeconômico brasileiro intensificaram esses conflitos (NASCIMENTO et al, 2010).

Neste cenário, a mobilização de diferentes grupos sociais que disputaram politicamente os sentidos do formal/legal e do informal/ilegal tiveram como produto a regularização fundiária nos princípios da função social da propriedade e da cidade (constitucionalizada na Carta Magna de 1988 e regulamentada no

²⁸ Disputa territorial que levou os dois países a estado de Guerra desde fevereiro de 2022, e até o presente momento (2023) já matou milhares de pessoas e deixou milhões de refugiados.

Estatuto da Cidade em 2001, conforme descrito na sessão 1.3). Foram conquistados mecanismos dentre os quais incitaram a proteção da posse e viabilizaram a regularização e apropriação coletivas sobre bens públicos e privados (LUFT, 2021).

No entanto, a lei 13.465 de 2017 alterou diferentes dispositivos de leis federais, além de afetar milhares de normativas estaduais e municipais então vigentes no país e de revogar integralmente o capítulo da Lei nº 11.977/2009²⁹, que tratava da regularização fundiária urbana. Segundo Luft (2021), a função social da propriedade e da cidade, a justa distribuição de benefícios e os ônus urbanísticos deram lugar aos princípios da eficiência, da sustentabilidade econômica e da competitividade. Nesse sentido, se puseram pertencentes a lógica neoliberal, na qual prevê a segurança fundiária por meio da regulamentação de um sistema indutor do registro imobiliário e da desqualificação de mecanismos de segurança da posse e de titulação coletiva. “A lei se torna uma arena de conflitos na qual as distinções entre o lícito e o ilícito são temporárias e sua relação é instável” (LUFT, 2021, p. 45).

Ainda na ótica neoliberal de condução das políticas urbanas, a elevação do preço da terra, resultado de uma especulação imobiliária cada vez mais intensa, além de estar transformando o espaço urbano num palco de disputas e interesses divergentes, tem excluído também a parcela da população que não tem condições de arcar com as despesas do mercado habitacional, da possibilidade de acesso à terra. Assim, o que deveria garantir a igualdade tem revelado seu lado mais perverso: o da exclusão social (MONTEIRO; VERAS, 2017).

A problemática social que aqui se pretende evidenciar, como já salientado em outros momentos do texto, é que a terra urbana como ativo financeiro dificulta o acesso à moradia para a população de baixa renda e em vulnerabilidade, haja vista que a terra é uma mercadoria e tem um preço (substancialmente oneroso) definido pela propriedade. Ademais, no cenário de um país classificado com alta concentração de terra, metade dos brasileiros sobrevivem com apenas R\$ 430 reais mensais (IBGE, 2019), ou seja, quase 105 milhões de pessoas tem menos de 15 reais por dia para suprir suas necessidades básicas (Figura 6).

Figura 6 – Renda média real domiciliar per capita em 2019.

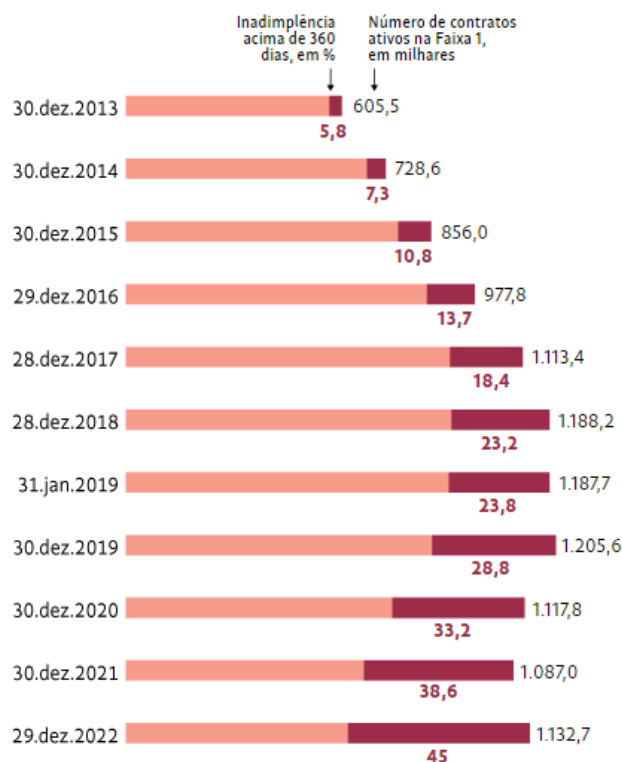
²⁹ Lei que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.



Fonte: Pnad Contínua (IBGE), 2019. Elaborado por Artemisia, 2021.

Na circunstância de uma distribuição desigual de renda familiar, em contraste com a alta concentração de terra, se torna preocupante também, para além do acesso à moradia, a insegurança habitacional dessas famílias, sobretudo àquelas oriundas do financiamento privado. Para essa população, as despesas com habitação têm a maior participação no orçamento familiar dentre as despesas básicas – a média nacional é de 36,6% das despesas com habitação (IBGE, 2019). Para Tunucci e Magalhães (2017), a forte desigualdade no acesso à terra, cria uma condição de desigualdade entre investimento e dívida, gerando relações sociais de financeirização, sendo o acesso à propriedade privada da casa uma forma de ampliação do alcance dessas relações de endividamento, que correspondem à produção de vínculos de remuneração rentista.

Um dado recente que reafirma esse endividamento e, de certa forma, uma insegurança em relação à posse da moradia, é o crescimento da taxa de inadimplência do Programa Minha Casa Minha Vida nos últimos anos. Quase metade dos contratos que recebem mais subsídios do Programa não pagam as parcelas há mais de 360 dias. A inadimplência da Faixa 1 do PMCMV terminou 2022 em um patamar recorde e atinge 45% dos contratos (MDR, 2023). Em números absolutos, 510 mil de 1,1 milhão de contratos ativos nessa faixa estão devendo o valor mensal há mais de um ano, de acordo com dados do ministério das cidades (Figura 7).

Figura 7 – Inadimplência PMCMV entre 2013 e 2022.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional, MDR, 2023³⁰

De acordo com Gatti (2021), a segurança da posse (não como propriedade, mas no sentido da garantia de permanência na moradia) é um dos principais problemas para a efetividade do direito à moradia adequada. Estima-se que 30% da população em países em desenvolvimento esteja em situação de insegurança da posse (ONU-Habitat); no Brasil, apenas em situação de inadequação fundiária, há mais de 3,5 milhões de domicílios vulneráveis.

Neste cenário, Marcuse (2008) salienta que garantir a segurança da posse é uma meta extremamente importante para milhões, talvez bilhões, de pessoas em todo mundo. Complementando a ideia do autor, ainda que seja comum a ideia de que um sistema de direitos plenos de propriedade é a melhor maneira de garantir a segurança da posse para aqueles que não a tem, as disputas territoriais e o poder em prol do lucro, colocam em vulnerabilidade a permanência dos mais pobres nessas terras, sem a segurança da posse plena.

O autor diz ainda que é, também, comum a ideia de que a alternativa a um sistema de direitos plenos de propriedade seja a ilegalidade, a vida fora da

³⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/03/inadimplencia-na-faixa-1-da-minha-casa-minha-vida-bate-recorde-e-atinge-45-dos-contratos.shtml>

lei, tendo como resultado a falta de proteção dos direitos de posse. Nesta seção pretende-se, dentre outros objetivos, contrapor a esse senso comum.

A insegurança da posse de uma habitação expõe os ocupantes a riscos e problemas de ordem social e econômica, como despejos e remoções forçadas. Isso fica ainda mais evidente com a extensão da crise sanitária gerada pela pandemia da COVID-19³¹, trazendo impactos não apenas à saúde pública mundial, mas também em vários outros aspectos da sociedade, como é o caso dos problemas urbanos, principalmente na ausência de políticas efetivas para garantia do acesso e posse da moradia às famílias de baixa renda, que foram acentuados após o início da pandemia (VERNICE; SILVA, 2022).

Diante da crise sanitária, o governo Bolsonaro (2019 a 2022) assumiu, logo de saída, um discurso negacionista frente à situação pandêmica. O então presidente da república, desde a primeira onda de casos no país, menosprezou a real ameaça do vírus, rotulando a doença como, em suas próprias palavras, “apenas uma gripezinha”, ao mesmo tempo em que subestimou os protocolos sanitários (CONDE, 2020). Um agravamento do que já se observava com o desmonte das políticas urbanas e retrocessos dos direitos humanos iniciados desde o golpe de 2016, e a desidratação lenta da única política habitacional voltada à população de baixa renda (de 0 a 3 salários).

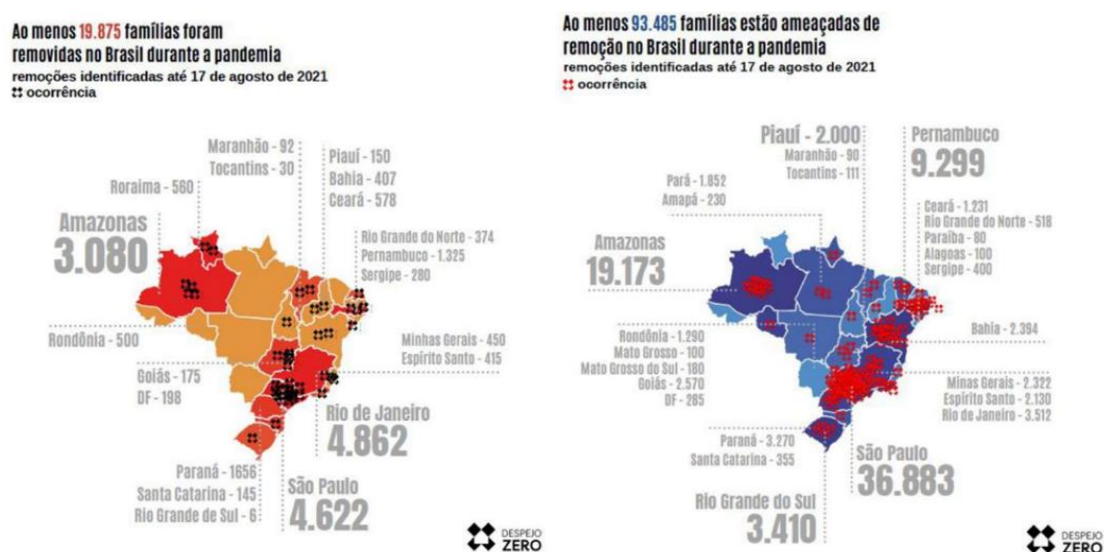
Esse desmonte se inicia, na realidade, no âmago de uma série de reformas aprovadas pelo Congresso Nacional após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Destaca-se em 2019, com a posse de Jair Bolsonaro para o cargo de Presidente da República, alguns indicadores que apontam a descaracterização e retrocesso da política urbana brasileira, como a extinção do Ministério das Cidades e a frustrada tentativa de extinção dos Conselhos setoriais, inclusive do Conselho das Cidades (LUFT, 2021).

No auge da pandemia (2020 – 2021), quando o novo coronavírus trouxe graves problemas de saúde pública e reverberações no setor econômico e social, os problemas habitacionais, de garantia de direito à moradia, se acentuaram (VERNICE; SILVA, 2022). De acordo com os movimentos e organizações articuladas no âmbito da “Campanha Despejo Zero” — ação nacional criada no início da pandemia, que visa à suspensão dos despejos e

³¹ Intitulado como Novo Coronavírus (Sars-Cov-2), causador da doença conhecida como Covid-19, o vírus foi identificado na cidade de Wuhan na China, no final de 2019, levando a Organização Mundial da Saúde (OMS) a decretar estado de pandemia em março de 2020, devido à sua rápida transmissão e propagação pelo mundo.

remoções — entre março de 2020 e agosto de 2021, ao menos 19.000 famílias foram despejadas de suas casas e outras 93.000 famílias encontravam-se ameaçadas de serem removidas a qualquer momento (Figura 6). Vale ressaltar que as remoções, muitas vezes, acontecem de forma invisível para a sociedade e, provavelmente por isso, os dados trazidos pelos movimentos são maiores. São processos que não foram iniciados com a pandemia do novo coronavírus e sequer serão encerrados com o fim dela.

Figura 8 - Mapeamento das ocorrências de remoções e despejos no território brasileiro até agosto de 2021.



Fonte: Despejo Zero (2021).

Entre os estados que mais tiveram remoções e despejos durante o período mencionado, o Paraná está na terceira posição, com pouco mais de 3 mil remoções. Dados que escancaram o acentuando problema da moradia no Brasil que, em 2019, antes mesmo da crise sanitária, já tinha cerca de 6 milhões de domicílios em situação de déficit habitacional e quase 25 milhões de domicílios em situação de inadequação habitacional (FJP, 2021). Esses dados nem sequer incluem a população em situação de rua que, em março de 2020, era estimada em quase 222 mil pessoas (DESPEJO ZERO, 2021).

Somam-se a este quadro de carências habitacionais, os efeitos sociais, políticos e econômicos da crise sanitária que resultam no desemprego e diminuição de renda da população mais vulnerabilizada, no aumento do custo de vida, e na volta da fome e insegurança alimentar. A ausência de uma política habitacional nacional e o aumento dos despejos e remoções forçadas, afetam principalmente a população pobre, negra e as mulheres residentes nas cidades

brasileiras (SANTOS JUNIOR; MOROSO, 2021).

Cymbalista e Moreira (2006) salientam que avaliar o déficit habitacional no Brasil não é tarefa fácil. Os números são frequentemente superdimensionados por interesses corporativos, com o propósito de influenciar na liberação de recursos públicos para construção de moradias novas. Corroborando com esta afirmativa, Terra (2019) diz que quando se produz moradia social voltada para compra e propriedade individual de forma prioritária, na maioria dos casos, simplesmente injetam-se recursos públicos dentro do mercado de habitação e esse processo ajuda a dinamizar e inflar o próprio mercado, beneficiando, prioritariamente, proprietários e investidores.

Esses estudos partem do princípio que nem toda habitação que não obedeça aos padrões legais de habitabilidade deva ser inteiramente reposta. Muitas dessas edificações poderiam receber melhorias. Há, na verdade, que se considerar as condições de moradia da qualidade do habitat para cada classe social e da dinâmica socioeconômica (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006). Além disso, em um contexto em que não há a unidade habitacional, também não há a necessidade de reposição, como no caso do ônus excessivo com aluguel.

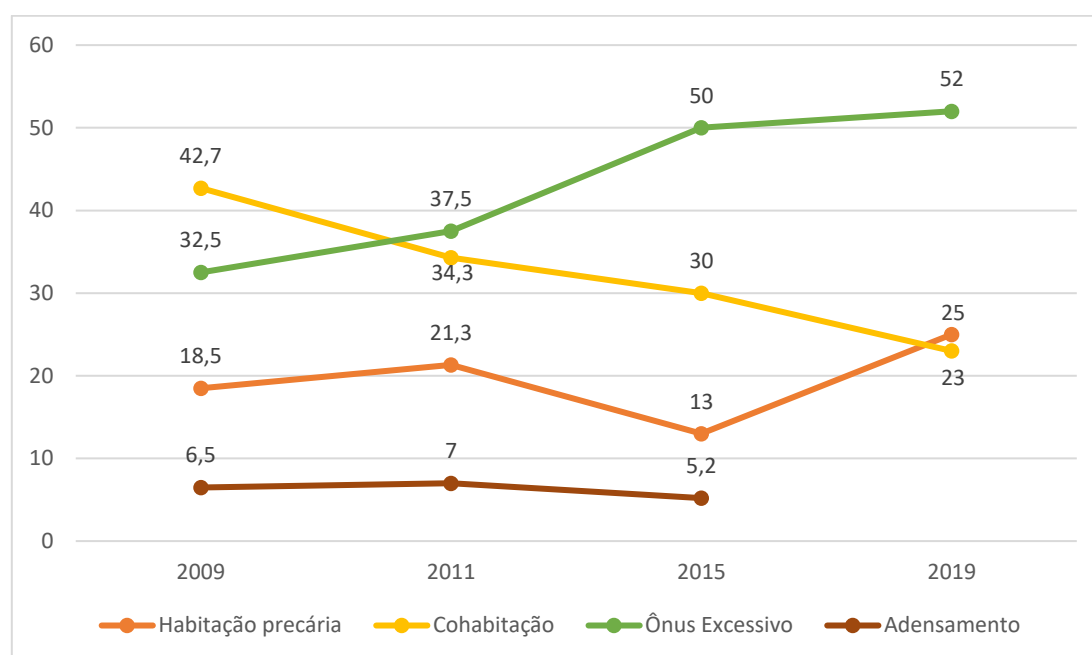
A presente pesquisa utilizará os dados elaborados pela Fundação João Pinheiro (FJP), instituição estadual destinada à pesquisa e que calcula o déficit habitacional no Brasil. O atual papel dos indicadores do déficit habitacional (falta de moradia) e da inadequação domiciliar (carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo) é dimensionar a quantidade de moradias incapazes de atender o “direito de acesso, por parte da população, a um conjunto de serviços habitacionais que sejam, pelo menos, básicos” (FJP, 2021).

Desde 2001, a FJP divide o déficit habitacional no Brasil em necessidades quantitativas e qualitativas. O quantitativo representa a necessidade de construção de novas moradias, principalmente para dar conta do crescimento populacional (motivada por habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e necessidade de reposição por depreciação), enquanto os números qualitativos significam a necessidade de melhoria da habitação ou na infraestrutura urbana para atingir níveis de habitabilidade.

Em sua metodologia, a fundação entende o ônus excessivo com aluguel como necessidade de reposição de moradia, isto é, percebe-se que a estrutura da FJP tende a enxergar a moradia como propriedade. Os dados desenvolvidos

pela Fundação João Pinheiro, vem sendo utilizados como referência para a análises da situação habitacional no país, assim como a condução das políticas públicas a partir destes dados. É importante evidenciar que o ônus excessivo com o aluguel urbano — composto pelos domicílios com renda domiciliar de até três salários-mínimos e que despendem mais de 30% desta com o aluguel — representou mais de 50% de acordo com o levantamento do déficit habitacional de 2019, tornando-se o principal componente do déficit habitacional brasileiro na última década, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 2: Evolução do déficit habitacional ao longo dos anos



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2019.

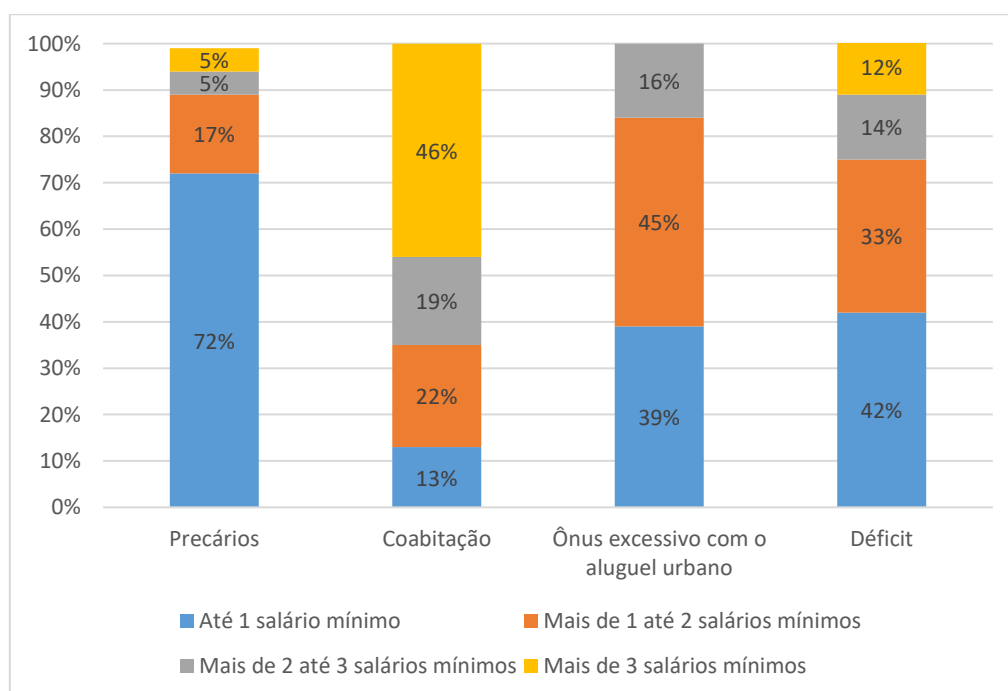
Diante desses dados, vale ressaltar as discussões que traçamos nas sessões 1.1 e 2.1, onde a relativa proximidade histórica dos milhões de miseráveis lançados na miséria em fins do século XIX - grande parte deles filhos ou descendentes de escravizados e ex-escravizados, herança de uma não redistribuição de terras após a tardia abolição da escravidão (1888) -, deixa notório que a casa própria tenha sido, desde então, um sonho para milhões de famílias. Essa aspiração talvez se associe com a ideia de que para além da cultura capitalista da propriedade privada tivéssemos a cultura da dor e da humilhação dos despossuídos, só amenizada com a posse ou propriedade. Um lugar que a pessoa pudesse afirmar ser dela (MATOS; LOBOS; CHAVES, 2016).

Essa lógica contribui com a ideia de que sair desse quadro de ônus

excessivo com aluguel, esteja relacionado com a posição de ser proprietário, senso comum e condição desejável pela maioria das pessoas. Afinal, a propriedade privada é um traço cultural firmemente estabelecido nas economias de mercado, assim como “as tendências comportamentais que priorizam o indivíduo e resultam em práticas individualistas em detrimento de ideários coletivos e/ou comunitários” (MATOS; LOBOS; CHAVES, 2016, p.125). Em resumo, nas últimas décadas, a casa própria tornou-se a realização de um sonho, a possibilidade de futuro, de segurança, de ter planos (PELUSO, 2003).

Ainda que pouco mais de meio século de política habitacional tenha contribuído para minimizar o déficit habitacional nas cidades brasileiras, por meio da produção de novas habitações, o acesso à moradia digna³² pela população de baixa renda — de 0 a 3 salários-mínimos — ainda é restrito e deficitário. Segundo a Fundação João Pinheiro, em 2019, o déficit habitacional foi estimado em mais de 5,8 milhões de domicílios, dos quais 89% estão concentrados na faixa de renda mencionada (Gráfico 3).

Gráfico 3: Déficit habitacional 2019, por faixa de renda.



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2019.

³² Refere-se à uma habitação que possibilite uma série de elementos para uma vida digna, como acesso à saúde, trabalho, lazer, e deve conter no mínimo infraestrutura básica (ONU-Habitat, 2010).

Percebe-se a permanência de um elevado déficit habitacional concentrado na população de baixa renda; apesar da forte política impressa pelo governo Lula, como o PMCMV, ainda que focada na provisão para baixa renda, evidencia-se a incapacidade para o enfrentamento do problema da moradia, incapaz de dar sustentação às famílias que possuem certa vulnerabilidade financeira, restando a essa população a ocupação no mercado informal de moradias, na maioria das vezes, nas bordas das cidades que são precariamente providas de serviços públicos (BALBIM, 2015; GATTI, 2015; ROLNIK, 2015).

Corroborando, Maricato (2014) reforça que a incapacidade de atender às famílias com renda inferior a três salários-mínimos é um dos principais pontos negativos dos últimos programas habitacionais, de modo que tal negligência pode estar diretamente ligada à estruturação capitalista do mercado e da política urbana neoliberal. A autora ressalta ainda que a questão habitacional no Brasil foi quase sempre tratada como meramente quantitativa e o sucesso ou fracasso dos programas, medido pelo número de unidades construídas, conforme evidenciamos ao longo de todo o texto.

A relação da produção rentista de moradia com a questão fundiária é um dos principais entraves para solução da problemática habitacional no Brasil, uma vez que a limitação do acesso ao solo para a população de baixa renda constitui uma das principais formas de exclusão social e de consolidação da precariedade urbana e habitacional nas cidades (ROLNIK, 2015; MOREIRA E RIBEIRO, 2016). Visto que, como componente central do direito à moradia, a segurança da posse da terra é um elemento vital e necessário para garantia de permanência dessa população em suas moradias.

Além disso, quando se produz moradia social voltada para compra e propriedade individual de forma prioritária, na maioria dos casos, simplesmente injetam-se recursos públicos dentro do mercado de habitação e esse processo ajuda a dinamizar e inflar o próprio mercado, beneficiando, prioritariamente, proprietários e investidores (TERRA, 2019). Este movimento acaba tendo o efeito contrário ao desejado pelo investimento público, dificultando ainda mais o acesso e permanência da população de baixa renda em uma moradia adequada, já que a segurança da posse da terra, componente central do direito à moradia, tem sido elemento vital e necessário para garantia dessa população em suas moradias.

No cenário de crescente ocupação de terras e loteamentos clandestinos

e/ou irregulares no início do sec. XX — segundo IBGE (2020) dos mais de 65,5 milhões de domicílios ocupados pelos brasileiros, 5,127 milhões (7,8%) correspondem a moradias irregulares³³ —, a autoconstrução tem sido uma das principais formas de acesso à moradia para a população de baixa renda nas cidades brasileiras, quando não assistida por um profissional a autoconstrução é caracterizada pela baixa qualidade habitacional e a insegurança da posse nessas produções. De acordo com D'Ottaviano,

Construíam-se duas cidades: uma de produção formal, a cidade legal, e a outra a cidade real, com invasões, cortiços, parcelamentos irregulares, que servia de moradia para a população de mais baixa renda. A noção de que a cidade real precisava ser incluída começava a fazer parte do ideário urbano. As soluções alternativas voltaram a ser discutidas. (D'OTTAVIANO, 2014, p.259)

Esta questão pode ser vista tanto em favelas, marcadas pela irregularidade ou dificuldade de acesso a necessidades básicas, como infraestrutura urbana, saneamento básico e serviços, ou em loteamentos periféricos negados do direito à cidade e aos centros consolidados (serviços públicos de qualidade). Grande parte dos conjuntos habitacionais produzidos e geridos hoje, por movimentos de moradia e por sindicatos, estão em permanente (auto)construção. Localizados tanto em áreas consolidadas, quanto nas fronteiras do tecido urbano, onde ainda há poucos sinais da cidade. Em qualquer situação, são bairros cuja materialidade é resultado de uma longa luta comunitária por acessibilidade e integração à cidade (LAGO, 2012).

Logo, se faz necessário abordar também, na presente discussão, a necessidade de criar políticas de estímulo à autoconstrução de moradias e instalações com qualidade no espaço urbano, possibilitando novas opções de acesso à habitação, economicamente acessíveis, destinadas à população de mais baixa renda e em vulnerabilidade. O debate acerca da autoconstrução assistida tem sido processo constante de luta, não só por moradia, mas por serviços básicos como saúde, educação e transporte.

Deste modo, embora a produção de novas unidades habitacionais tenha sido a única solução para minimizar o déficit habitacional, os dados reforçam o fato de que os programas de moradia social vigentes até então são insuficientes para contemplar todos os aspectos do déficit, sobretudo na faixa de menor renda.

³³ Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/brasil-tem-mais-de-5-milh%C3%B5es-de-moradias-irregulares-diz-ibge-1.424317>

A situação, portanto, tem evidenciado a absoluta necessidade de se formular estratégias mais eficazes para atender as faixas de menor poder aquisitivo (BONDUKI, 2014), apontando a premência para diversificar o acesso à moradia.

De acordo com Gatti (2019), que explora a problemática habitacional cravada em políticas hegemonicamente de propriedade privada, devem ser discutidas formas alternativas de acesso à moradia, argumentando que existem potencialidades, nessas alternativas, de resistência à lógica do “produto habitacional” difundida pelos programas. Discutir acerca de novas formas de morar, segundo a autora, é importante para que a população de baixa renda tenha acesso à habitação de forma efetiva e que o déficit habitacional possa diminuir de maneira gradativa. Além disso, uma alternativa ao modelo hegemônico da casa própria permite um serviço público permanente e contínuo para lidar com a condição de precariedade habitacional presente nos municípios brasileiros (GATTI, 2019).

Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015) também alertam para a produção hegemônica da casa própria, salientando a necessidade de diversificar o modo de provisão de moradia onde, segundo os autores, o direito à moradia não pode ser reduzido ao direito à propriedade individual, isto é, à casa própria. Essa questão se apresenta como um grande entrave por não permitir que o sistema funcione para atender às necessidades de moradia e, assim, vários fatores concorrem para isso, embora modalidades como a propriedade coletiva e a locação/arrendamento assinalem potencial para facilitar tal rearranjo.

A partir do apontamento de que a propriedade privada não tem sido sinônimo de segurança de posse, ou seja, a consigna da “casa própria” nunca garantiu a permanência da população pobre em sua moradia, repensar essa cultura de perpetuação habitacional é um caminho necessário e de suma urgência. Isto é, a produção rentista e de propriedade privada da habitação social, fruto das atuais políticas neoliberais e de mercantilização da casa própria, adotadas até então, não podem ser seguidas por um único caminho. Friedrich Engels cita que “enquanto existir o modo de produção capitalista será um absurdo pretender resolver isoladamente o problema da habitação ou qualquer outra questão social que afete a sorte do operário”. Diante disto, traremos na seção a seguir quais são os caminhos para uma moradia como serviço e não produto.

2.3 PROVISÃO DE MORADIA SEM A PROPRIEDADE PRIVADA: A MORADIA COMO SERVIÇO PÚBLICO

*“A solução do problema da habitação não resolve a questão social, mas é a questão social que tornará possível a solução do problema da habitação.”
Friederich Engels*

Demonstrado o mito da casa própria e a importância de se pensar e discutir novas formas de provisão de moradia nas cidades brasileiras, para esta seção pretende-se, finalmente, tecer acerca das alternativas de acesso à moradia digna, sem a necessidade de transferência da propriedade ao beneficiário, explicitando quais são as principais iniciativas presentes na discussão política e acadêmica atualmente no Brasil, assim como suas referências, desenhos, estruturas e demais pontos, tendo como recorte as ações voltadas para uma moradia vista como serviço público permanente. Essa seção será base para o estudo deste debate aplicado às cidades médias, o qual discutiremos no capítulo 3 da pesquisa.

Neste contexto, iremos abordar autores como Blanco (2014), D'Ottaviano (2014; 2021), Balbim (2015), Gatti (2015; 2019), Barbon (2018), Mello e Bezerra (2019) e Terra (2019), que têm discutido possibilidades alternativas de acesso à moradia. Programas como a locação social, propriedade coletiva, arrendamento residencial, dentre outros têm se mostrado um caminho viável para minimizar os problemas abordados na seção anterior (2.2) e avançar no direito à cidade e garantia do acesso (e permanência) à moradia digna por parte da população de menor renda. São programas que consistem na ideia de moradia como um serviço social permanente ou ao longo prazo, sem haver a necessidade de transferência da propriedade do imóvel para o beneficiário, sendo os valores subsidiados total ou parcialmente pelo poder público, de acordo com a necessidade de cada família.

2.3.1 O conceito e as principais experiências em debate

Na maioria das cidades brasileiras, conforme demonstrado nas seções anteriores, observam-se políticas de incentivo à propriedade privada e ao financiamento da casa própria, no qual o êxito do atendimento habitacional é comprometido pela dificuldade de efetivar a inclusão social nos programas de

moradia, ocasionado pelos fatores relacionados ao contexto e desenho das políticas públicas adotadas para o setor. Em suma, quando vinculada exclusivamente ao conceito de propriedade, a política pública habitacional dificulta a ideação e estruturação de novas alternativas de atendimento, estreitando esse processo como a oferta de um “produto”.

Para Blanco (2014), as políticas públicas habitacionais na América Latina, de modo geral, que privilegiam a moradia como um bem de capital, por meio de soluções únicas de novas unidades próprias, tem reduzido a flexibilidade necessária para atender às demandas das famílias, afetando negativamente o atendimento habitacional e contribuindo para expansão periférica. Para o autor, o importante da moradia não é o que ela é, mas o que ela faz pela vida das pessoas.

Ainda que se observem argumentos favoráveis à propriedade, principalmente em relação às últimas iniciativas de programas habitacionais brasileiros criados a partir das leis de 2004 e àquelas voltadas para autogestão, o estímulo exclusivo a esta forma de acesso (propriedade privada) também acaba gerando disparidades que só podem ser equilibradas por uma oferta significativa de alternativas que atendam ao público que não consegue acessar a este estímulo homogêneo (LAGO, 2012).

Ferreira (2012) tece considerações sobre essas iniciativas que possam orientar outras pesquisas e, ao mesmo tempo, ampliar o conhecimento sobre autogestão, empreendimentos habitacionais comunitários e os grupos que os constroem. A autora verifica as possibilidades que estas experiências podem aportar para a provisão de habitação social e realização do direito à moradia digna, além de contribuir para a crítica à produção de cidades que reflitam tão somente o tratamento da moradia e dos serviços urbanos como mercadorias e não como serviços indispensáveis ao direito humano à vida e à cidade (FERREIRA, 2012).

Ainda segundo a autora, desde 2004, foram três os programas de habitação de interesse social criados especificamente para a produção autogestionária no Brasil: o Programa Crédito Solidário (PCS), a Ação de Produção Social da Moradia (APSM) e o PMCMV Entidades. Dentre eles, apenas as duas primeiras iniciativas tiveram unidades produzidas no estado do Paraná e nenhuma no eixo Maringá-Londrina. Contudo, Ferreira (2012) salienta que a resistência dos gestores públicos à produção autogestionária da moradia

foi sendo quebrada pelos movimentos sociais, por meio da pressão exercida tanto nos espaços públicos formais quanto nos espaços públicos informais. A mobilização social colocou assim a autogestão habitacional na agenda pública.

A questão principal que aqui se pretende destacar ao abordar a autogestão é que a origem dos programas autogestionários na habitação está fortemente ligada à crítica da mercantilização da moradia e da cidade. Para Lago (2012), a aprovação da lei que instituiu o SNHIS e o FNHIS (2005), possibilitou que, principalmente após sua alteração da lei 11.578/2007, associações e cooperativas atuassem como agentes promotores e acessassem o Fundo, mantendo viva a luta por uma política nacional de habitação focada no público onde está concentrado o déficit e inadequação habitacional: a população de mais baixa renda.

Segundo Ferreira (2012), a luta social histórica dos movimentos por moradia e direito à cidade vêm produzindo resultados interessantes, ainda que insuficientes, dentre os quais a ampliação dos processos de participação na gestão das cidades e das discussões de propostas de políticas e programas públicos urbanos, visando universalização dos serviços urbanos e do acesso à terra e à moradia. Contudo, conforme apontado por D'Ottaviano (2021), ainda que a autogestão surja como a oportunidade de discutir formas e métodos alternativos de provisão de moradia, para avançar no processo de desmercantilização da habitação e democratização da cidade, precisa-se avançar em outras pautas no debate acerca das políticas habitacionais no país. A autora ressalta que,

[...] existe uma outra pauta ainda pouco desenvolvida que precisa avançar no debate sobre o acesso à moradia no Brasil: a onipresença da propriedade privada como única forma de acesso à moradia e a consequente ideologia da casa própria. No Brasil, a ideia de que a conquista da “propriedade” é a garantia da “liberdade” está colocada desde meados do século passado (D'OTTAVIANO, 2021, p. 26).

Apenas recentemente, o debate acerca de novas formas de propriedade que não a individual e privada saiu da academia e alcançou os movimentos de moradia. Tem sido cada vez mais evidente para muitas lideranças que a mudança no paradigma da propriedade privada, e por consequência da casa própria, precisa acontecer para a efetivação da luta por uma cidade mais democrática. (LAGO, 2012; LAGO et al., 2020)

É necessário, portanto, intensificar o debate para a construção de uma

política de moradia centrada na dimensão social, que priorize o atendimento das necessidades habitacionais da população de menor rendimento e que se discuta o desenho de uma política habitacional delineado na provisão da moradia como serviço público, de alternativa ao modelo preponderante da casa própria, objetivando um serviço público permanente e contínuo para lidar com a condição de mercantilização habitacional presente nos municípios. De modo que esse atendimento prioritário e diversificado para famílias de baixa renda possa, ainda, representar uma possibilidade para o poder público conter o aumento do déficit habitacional.

Barbon (2018), em sua tese, discute a questão habitacional no seu caráter transdisciplinar e sua forte relação com as formas de apropriação do espaço urbano. Para a autora, as iniciativas de provisão por meio das políticas públicas até então tem gerado um círculo virtuoso, que inferioriza a qualidade de vida das massas populares beneficiadas pelos programas públicos habitacionais. O problema não é a moradia por si só, mas sua inserção e inclusão social, onde o atendimento habitacional é apenas um dos elementos. Questão esta que leva à reflexão da possibilidade de o atendimento habitacional ser reconhecido como “serviço” ao invés de “produto”.

O conceito de Atendimento Habitacional Social (AHC), segundo Barbon (2018), termo adaptado do conceito similar *Housing Plus Services*³⁴ e aplicado pela autora à nossa realidade, coloca a moradia não apenas como prioridade de acesso para as camadas mais vulneráveis da população, mas que seja priorizada e atendida em todos os seus aspectos, compreendendo as necessidades de acordo com a população assistida. Quando concebido como “serviço”, o atendimento habitacional envolve um espectro mais amplo de necessidades associadas à moradia e não apenas como produto de caráter meramente quantitativo (BARBON, 2018).

A ideia contida no *Housing Plus Services*, termo citado por Barbon, e construído pela *National Low Income Housing Coalition* (NLIHC)³⁵, propõe um novo modelo de habitação acessível com serviços, por meio de modelos de

³⁴ Este tipo de atendimento habitacional, no caso americano, refere-se a uma ampla gama de arranjos que incluem a solução de moradia e uma maior integração com serviços de apoio adequados a uma população específica (BARBON, 2018). A *National Low Income Housing Coalition* (NLIHC) propôs o termo guarda-chuva “habitação mais serviços” para descrever a habitação permanente que incorpora serviços em seu funcionamento.

³⁵ Organização sem fins lucrativos dedicadas a acabar com a crise da habitação a preços acessíveis nos EUA, direcionadas a pessoas de renda extremamente baixas. Site: <https://nlihc.org/>

prestação de serviço habitacional que aborde tanto o abrigo, quanto questões de saúde, educação e demais necessidade básicas da população residente. A instituição, assim como pesquisadores da rede, propõe o termo para descrever a habitação permanente que incorpora serviços em seu funcionamento, com os serviços prestados por pessoas e para pessoas, e não a gestão de propriedades (COHEN et al, 2004).

Mesmo que criado em um contexto específico para compreender e fazer avançar a prestação de serviços em cenários habitacionais, além de assegurar que as famílias americanas vulneráveis recebam esses serviços atrelados a moradia, para Cohen et al. (2004) este conceito precisa servir de catalisador para uma nova perspectiva sobre habitação nos seus diferentes territórios e sociedades, por meio de um sistema que ofereça habitação como (e com) “serviço”, no contexto da política urbana social para pessoas de baixos rendimentos e em vulnerabilidade. Em seu artigo, os autores incluem uma proposta de 11 princípios fundamentais explanados através de um estudo de caso, com o intuito de discutir uma linguagem comum e orientar a prática de programas derivados da ideia de *Housing Plus Services* (HPS).

Figura 9 - Princípios norteadores para implementação do conceito de HPS.

1. Housing is a basic human need, and all people have the right to safe, decent, affordable, permanent housing.
2. All people are valuable and capable of being valuable residents and valuable community members.
3. Housing and services should be integrated to enhance the social and economic well-being of residents and to build healthy communities.
4. Residents, owners, property managers, and service providers should work together as a team in integrated housing and services initiatives.
5. Programs should be based on assessments of residents' and communities' strengths and needs, and supported by ongoing monitoring and evaluation.
6. Programs should strengthen and expand resident participation to improve the community's capacity to create change.
7. Residents' participation in programs should be voluntary, with an emphasis on outreach to the most vulnerable.
8. Community development activities should be extended to the neighboring area and residents.
9. Assessment, intervention, and evaluation should be multilevel and should focus on individual residents, groups, and the community.
10. Services should maximize use of existing resources, avoid duplication, and expand the economic, social, and political resources available to residents.
11. Residents of *Housing Plus Services* programs should be integrated into the larger community.

Fonte: Cohen et al, 2004.

O que se pretende trazer deste conceito para o presente debate é a ideia macro (nas palavras de Cohen et al. “ideia guarda-chuva”) abordada pela instituição e pelos autores, de que a moradia precisa estar associada ao sentido

de Serviço no contexto da política pública habitacional e nos programas de provisão. Sendo assim, dos princípios destacados por Cohen et al (Figura 9), a partir da ideia de Atendimento Habitacional Social de Barbon (2018), sintetiza-se em quatro princípios norteadores para a implementação deste conceito, na sua ideia macro, ao contexto no qual esta pesquisa se insere:

1. A habitação é uma necessidade humana básica, é direito de todos não só acessá-la, mas permanecer nela;
2. A habitação e os serviços devem ser integrados para melhorar o bem-estar social e econômico dos residentes;
3. A participação popular, dos moradores residentes, deve ser reforçada e expandida para melhorar a capacidade de mudança;
4. Os serviços devem maximizar a utilização dos recursos existentes, evitar sobreposições, e expandir os recursos econômicos, sociais e políticos disponíveis para os residentes;

São princípios gerais e introdutórios do que se busca ao propor a ideia de serviço para programas de moradia social. Foram elaborados também, a partir da avaliação de Barbon, em relação à aplicabilidade desse conceito à realidade brasileira, sob o ponto de vista do arranjo institucional, dos agentes envolvidos e das práticas de subsídio, como alternativa que vise à sustentabilidade da ação no longo prazo. O que diferencia essa prática das observadas no caso brasileiro, é que o *Housing Plus Services* envolve ações ao longo prazo e valorizam as parcerias e os aspectos relacionados à gestão contínua. Neste contexto, é fundamental a integração do atendimento habitacional a outros apoios financeiros (BARBON, 2018).

Para autores como Blanco (2014), Cohen et. al. (2004) e Barbon (2018) a discussão, composição e adequação às necessidades em determinado contexto entre os arranjos institucionais, fontes de financiamento e subsídios, e as formas de acesso ao imóvel são elementos fundamentais para garantir a eficácia do atendimento habitacional social ou, como denominaremos nesta pesquisa: a *moradia como serviço público*.

A ideia de moradia como serviço prestado pelo Estado, geralmente em parceria com movimentos sociais articulados e entidades sem fins lucrativos, se fundamenta na prestação de um serviço com o intuito de viabilizar moradia à população de baixa renda, sem a transferência de propriedade do imóvel, que pode ser público ou privado, para o beneficiário. Para Maher Júnior (2015), é

necessário regulamentar e promover a prestação de um serviço de moradia livre das especulações e falhas da lógica de mercado, sendo um serviço para garantir o direito à cidade e não apenas subsídio para aquisição de um bem.

Para Bezerra e Mello (2021), programas com esse intuito podem ser considerados um serviço que, ao ser provido pelo Estado com fins de garantir moradia e direito à cidade, gera benefícios para a população de baixa renda em tempos e lugares específicos, podendo ser interrompido ou não, de acordo com a necessidade dessa população.

Já para Guerreiro, Rolnik e Marin-Toro (2022), a hipótese é que sua forma flexível – que transforma a habitação em um serviço – pode ser a nova fronteira da conexão entre as finanças e o setor imobiliário, com capacidade de alcançar o mundo popular, por meio de uma nova forma de gestão dos ilegalismos urbanos (MARICATO, 2014), na qual o poder público tem papel fundamental e distinto de outros momentos históricos. A habitação transformada em serviço ganha maior flexibilidade normativa, de produção e de mobilização de demanda, deslocando a questão da moradia da necessidade de resposta à precariedade e à informalidade e recolocando-a no campo da gestão da insegurança habitacional. Ao transformar moradia em serviço, para os autores,

[...] há uma mudança fundamental na forma de morar, que passa a ser encarada diretamente como serviço, na medida em que a relação que se estabelece entre proprietário e consumidor é a de uso, por determinado tempo, e não a de venda (GUERREIRO; ROLNIK; MARIN-TORO, 2022, p. 457).

Esse tipo de política tem como premissa garantir o acesso à moradia digna àquelas famílias que não tenham a possibilidade de participar dos programas habitacionais de transferência de propriedade, com premissa de financiamento subsidiado para aquisição de unidades habitacionais. Por exemplo, famílias que apresentavam dificuldades para se enquadrar nas condições dos financiamentos, em razão de insuficiência de renda ou dificuldade de comprová-la (RIBEIRO et al, 2019).

A partir da leitura dos autores citados nessa seção que discutem as políticas urbanas habitacionais (COHEN et al, 2004; BARBON, 2018; GUERREIRO, ROLNIK, MARIN-TORO, 2022; BALBIM, 2015), identifica-se em comum quatro dimensões principais que caracterizam as políticas de modelos de habitação social: (1) as formas de atendimento; (2) os agentes promotores; (3) os beneficiários; (4) as fontes de financiamento e políticas de subsídio.

Tendo em vista essas dimensões, utiliza-se da abordagem de Barbon (2018) e das experiências internacionais por ela discutidas, para sistematizar os aspectos comuns que caracterizam o conceito de atendimento habitacional social, ou aqui denominado, Moradia como Serviço público, sistematizado no quadro abaixo (dimensões e características). Analisa-se alguns cenários, com experiências e discussões, sendo eles Europa, Estados Unidos e América do Sul, a fim de compilar as práticas adotadas³⁶.

Quadro 2 – Dimensões que estruturam o conceito de atendimento habitacional segundo suas características.

Dimensão	Conceito	Práticas adotadas
(1) Formas de atendimento	Nos Estados Unidos, Canadá e nos países que compõem a União Europeia, o que se entende por atendimento habitacional social, na maior parte dos casos, acontece por meio da locação de imóveis de propriedade pública ou privada cujo acesso pelas famílias é garantido por meio de diferentes políticas de subvenção. Já nos países da América Latina, as políticas públicas de atendimento habitacional foram predominantemente dirigidas a programas de aquisição de moradia e, nas últimas décadas, ao enfrentamento das ocupações irregulares e sua integração à cidade por meio de projetos de urbanização acompanhados ou não por regularização fundiária.	Europa: Reabilitação de edifícios existentes, garantindo o acesso a moradias adequadas por preços acessíveis a uma significativa parcela de cidadãos. Estados Unidos: Parque público de locação social (<i>Public housing</i>). América Latina: Com exceção do Brasil e da Costa Rica, todos países da América do Sul apresentam uma evolução da participação de “outras formas de ocupação” bastante similar à de inquilinos.
(2) Agentes promotores	São responsáveis por promover a produção e organização do território urbano. Estes agentes desempenham estratégias e ações concretas no processo de fazer e refazer a cidade, denominados produtores do espaço urbano. Como já citado anteriormente, Ferreira (2013) avalia os agentes produtores do espaço urbano em três categorias principais: Estado, Mercado e Sociedade.	Europa: Multiplicidade de autores envolvidos na promoção de habitação. De modo geral, os governos locais administram o parque de habitação social e o setor privado responsável pelos novos empreendimentos. Em alguns países, as cooperativas tem papel importante, onde a provisão é feita exclusivamente por organizações privadas sem fins lucrativos. Estados Unidos: gerido pelos governos locais e financiado e regulado pelo Governo Federal. América Latina: Em linhas gerais, as experiências latino-americanas caracterizam-se pela centralização em instituições federais da gestão e operação de recursos. Recursos esses que tem migrado para programas públicos com estímulo à produção privada.
(3)	Podem ser universalistas (quando o objetivo é garantir habitação de	Europa: Caráter universalista apenas em alguns países

³⁶ Mesmo as políticas públicas de habitação, apresentando diferentes formas de gestão e execução, objetivam-se atender o mesmo fim, promover condições adequadas de moradia.

Beneficiários	qualidade e com preços acessíveis para toda a população) ou de atendimento dirigido (especificamente famílias que não conseguem ser atendidas pelo mercado em moradias adequadas e com preços acessíveis).	escandinavos e Holanda, o modelo tradicional da Europa é o dirigido, associado às situações em que o setor de aluguel residencial privado é relativamente pequeno. Estados Unidos: Tem-se maior esforço em relação ao atendimento dirigido, oferecendo, além de habitação, outras formas de apoio a população com necessidades especiais como idosos, sem teto e portadores de doenças graves. América Latina: Tem um caráter predominantemente dirigido-generalista, promovendo o acesso à propriedade da moradia pelas famílias de menor renda. A partir dos anos 2000, acentua-se o foco nas populações mais vulneráveis: famílias afetadas por desastres naturais, na Colômbia e na Costa Rica. Povos indígenas na Venezuela, Argentina, Chile e Colômbia. Deficientes, no Chile, Costa Rica e México. Mulheres chefes de família, no Chile, Colômbia e México.
(4) Fontes de financiamento e políticas de subsídio.	Há poucos estudos comparativos sobre subsídios para habitação. Em geral, os subsídios dependem da disponibilidade dos orçamentos públicos e, portanto, da capacidade de arrecadação e das prioridades do nível de governo responsável. Podem ser divididas em dois grandes grupos: aquelas destinadas à oferta (reduzir o custo da produção habitacional) e as destinadas à demanda (aumentar a capacidade das famílias para arcar com as despesas habitacionais) ³⁷ .	Europa: Nos países europeus, os subsídios à demanda estão ocupando cada vez mais espaço quanto às políticas de habitação. Os subsídios à oferta, por sua vez, atendem principalmente a produção e operação de habitação para aluguel através de incentivos financeiros e capacitação de cooperativas e organizações não governamentais. Estados Unidos: Forma híbrida de subsídio, dirigido à demanda, mas vinculado a um rol de imóveis pré-determinados e pago diretamente aos locadores. América Latina: As estratégias públicas para vencer as dificuldades de acesso à habitação adequada por preços acessíveis costumam apoiar-se na combinação de poupança, crédito e subsídio para aquisição de uma unidade habitacional geralmente nova.

Fonte: Sistematizado pelo autor, 2023. A partir de Barbon, 2018.

Analisando as dimensões e características de cada experiência,

³⁷ O subsídio à oferta é dirigido aos agentes que financiam, incorporam e produzem habitação e, e no caso do subsídio à demanda, as famílias é que são diretamente beneficiadas. Por fim, quando se subsidia a produção, o benefício fica associado a um determinado imóvel enquanto o subsídio à demanda permite a portabilidade, fazendo com que o benefício acompanhe a família na habitação que ela passar a ocupar. (HULSE, 2002 apud BARBON, 2018, p. 53).

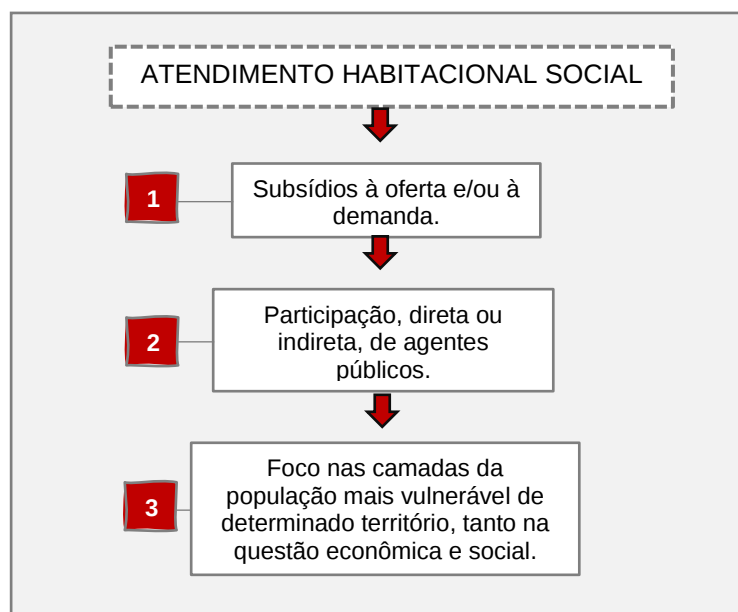
sistematizadas no Quadro 2, identifica-se que, em relação às formas de ocupação, nos países desenvolvidos, o aluguel no parque público foi, desde o princípio, a forma de ocupação mais presente para as famílias de menor renda, enquanto na América Latina a propriedade prevaleceu (BARBON, 2018). Em economias mais vulneráveis, com mercado de trabalho mais instáveis em atividades de baixo valor agregado e baixa remuneração, favorecem o fortalecimento da percepção da casa própria como garantia de uma estabilidade econômica mínima para as famílias, mesmo que em assentamentos irregulares. (BONDUKI, 1998; BARBON, 2018).

A disputa acirrada pela oferta é um dos mecanismos que favoreceu o deslocamento dos mais pobres para áreas cada vez mais distantes do centro urbano, desprovidas de infraestrutura, e até mesmo a ocupação irregular de áreas ambientalmente frágeis. Existe, portanto, uma diferença fundamental no que diz respeito à eficácia das políticas públicas no enfrentamento das necessidades quantitativas. Na América Latina, a baixa eficácia acabou gerando um acirramento das carências qualitativas, tanto no aspecto da infraestrutura urbana, quanto no que diz respeito às próprias edificações (BARBON, 2018). A autora complementa ainda que

[...] É importante salientar que a forma de ocupação dos imóveis destinados ao atendimento das famílias de menor renda não é necessariamente fator decisivo para os resultados das políticas públicas no enfrentamento das necessidades quantitativas. Os bons resultados tendem a estar muito mais relacionados à disponibilidade contínua de recursos suficientes. Na Europa Ocidental e América do Norte o conjunto de políticas de bem-estar social (*welfare state*) contou com estes recursos, que também foram disponibilizados pelos governos centrais nos países socialistas do Leste Europeu, permitindo ações de longo prazo. O mesmo não ocorreu na América Latina. (BARBON, 2014, p. 65).

Em síntese, Barbon (2014) considera como atendimento habitacional social as ações que envolvem os aspectos comuns - dentro das dimensões que estruturam o conceito - das diversas experiências relatadas no quadro supracitado e que, em tese, busca atender ao mesmo fim: promover condições adequadas de moradia, sendo elas organizadas na figura a seguir:

Figura 10 - Ações que envolvem aspectos comuns a partir das experiências trazidas por Barbon (2018).



Fonte: Do autor, 2023, a partir de Barbon, 2018.

A partir da ideia de atendimento habitacional social, aqui denominado *Moradia como Serviço Público*, para uma política habitacional considerada justa e eficiente, deve-se atender a estes elementos mencionados e a tantos outros existentes, o que certamente está além das formas tradicionais de construção e aquisição de imóvel através de financiamento e acesso único pela propriedade privada.

A moradia como um serviço público social, entretanto, não é uma ideia inédita no Brasil. Balbim (2015), em seu texto para discussão, retoma o Seminário Internacional de Locação Social³⁸, realizado pelo Ministério das Cidades em 2008, que teve como resultado uma proposta de Serviço de Moradia Social. Elaborada pela equipe técnica do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC) do MCidades e apresentada no Conselho Nacional das Cidades (CNC), originou a Resolução Recomendada nº 75, de 2 de julho de 2009, que institui o Serviço de Moradia Social (SMS) que recomendava ações e definições para sua implementação. Outro documento importante, a partir dos debates do Seminário e da resolução citada, foi o Projeto de Lei (PL) nº 6.342, apresentado à Câmara Federal em novembro de 2009, pelos deputados Paulo Teixeira e Zezéu Ribeiro (PT), que institui no âmbito do

³⁸ O seminário contou com a participação de representantes de países onde a locação social é ou foi importante como instrumento de política habitacional para assegurar o acesso à moradia. África do Sul, Uruguai, França e Itália foram representados no seminário por integrantes de governo, especialistas no tema e/ou representantes de movimentos sociais (BALBIM, 2015).

SNHIS o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda (BALBIM, 2015). De acordo com a proposta elaborada pela equipe do PRAUC e MCidades, em 2009, o Serviço de Moradia Social seria:

[...] serviço público que visa disponibilizar unidades habitacionais prontas para moradia em centralidades urbanas, por meio de um conjunto de ações e iniciativas integradas com as demais políticas urbanas e de desenvolvimento e apoio social, promovidas de forma participativa, continuada e articulada entre os entes federativos e as organizações da sociedade civil, visando compor o parque imobiliário e propiciar melhoria das condições de vida, sendo remunerado mediante pagamento de taxa, com valor, periodicidade e garantias compatíveis com o perfil do morador e adequados às suas necessidades, e que pressupõe assistência técnica e social contínuas e fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução de conflitos. (BALBIM, 2015, p. 29)

Estava previsto no texto também, criar alternativas para o uso dos imóveis públicos vazios e subutilizados e, evidentemente, dar alternativas programáticas para a reabilitação de imóveis em áreas centrais, com objetivo de buscar mecanismos para garantir não apenas o acesso à moradia, mas a adequação das políticas habitacionais à reabilitação de imóveis e combate aos vazios urbanos (BALBIM, 2015).

Seriam estes os objetivos do Serviço de Moradia Social,

- promover a inclusão social, através da oferta de moradia digna integrada à rede socioassistencial;
- tornar os beneficiários do SMS atingíveis pelas demais políticas públicas;
- viabilizar solução de moradia para baixa renda em áreas urbanas centrais;
- combater o mercado informal de aluguel (cortiços e favelas);
- diminuir o número de imóveis vazios e subutilizados, e reabilitar edifícios, otimizando o uso do estoque edificado existente;
- contribuir para a preservação do patrimônio histórico;
- combater a expansão urbana periférica;
- contribuir para a redução do déficit habitacional.

Fonte: Balbim, 2015.

É importante salientar que apesar de se tratar de duas proposições que levam o mesmo nome, o PL e os debates consolidados na Resolução Recomendada nº 75 do CNC não aludem sobre o mesmo objeto. Segundo

Balxim, o PL institui a gratuidade do aluguel, sendo destinado exclusivamente às famílias de mais baixa renda e a grupos específicos, configurando-se apenas uma política de assistência social. Já o contido nos debates e na resolução mencionada, propõe a moradia como serviço, a ser remunerado por uma taxa, e que os parques locatícios sejam viabilizados por convênios e concessões (BALBIM, 2015).

De acordo com a página no site da Câmara dos Deputados, o projeto ainda continua em tramitação, já em caráter conclusivo, e será analisado pelas comissões de Desenvolvimento Urbano; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2010)³⁹. Nesse sentido, apesar do avanço produzido no Ministério das Cidades como uma efetiva e estruturada proposta de um Serviço de Moradia Social (SMS), esta não se viabilizou até o presente momento.

Para Bezerra e Mello (2021) mesmo que a PNH, por meio dos mecanismos mencionados, tenha abordado a Moradia como Serviço Social consolidada por meio de uma proposta de política nacional, observa-se que essa opção ainda não foi alavancada de forma satisfatória em todo o contexto nacional, demonstrando dificuldades no rompimento do ideal da casa própria.

Dessarte, a discussão de outras formas de provisão e de acesso à moradia se faz urgente e necessária em um momento em que grande parte da população está excluída dos processos formais de acesso à habitação. No contexto do debate de modelos de acesso à moradia alternativas à propriedade privada individual, existe uma série de possibilidades, dentre as quais destaca-se os programas de Locação Social, Cooperativas Habitacionais, Arrendamentos Residenciais, e mais recentemente, no Brasil, a Propriedade Coletiva por meio do modelo de *Community Land Trust* (CLT).

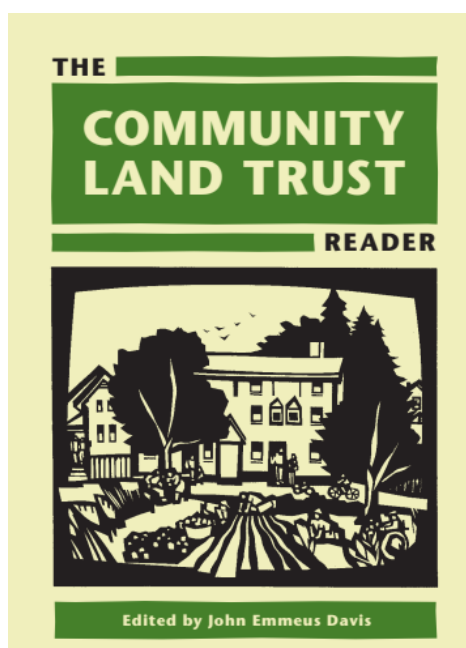
Visando solucionar um dos maiores desafios urbanos a nível global, o CLT foi um instrumento criado nos EUA, nos anos 1960, e hoje amplamente disseminado pelo mundo, que procura garantir o acesso à habitação e a permanência de populações vulneráveis no seu território. Seu arranjo combina interesses coletivos e individuais, reforçando, ao mesmo tempo, as comunidades e estimulando o desenvolvimento local liderado pelos residentes. Em linhas

³⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/137611-projeto-institui-moradia-social-para-familias-de-baixa-renda/>

gerais, trata-se de um modelo de gestão coletiva da terra, caracterizado pela separação entre a propriedade da terra, pertence à comunidade como um todo (ficando sob titularidade de uma pessoa jurídica criada e gerida pelos moradores), enquanto as casas e construções ficam sob a titularidade individual dos moradores (LITSEK; RIBEIRO, 2021).

As autoras citam ainda que, atualmente, nos EUA contam com mais de 250 CLTs ativos, com regulamentações próprias em diversos estados. E, pelo mundo, o modelo se encontra espalhado por diversos países, como o Reino Unido, Canadá, Austrália, Quênia, Porto Rico, entre outros, possibilitado devido à adaptação do modelo para realidades distintas⁴⁰.

Figura 11 - Livro que reúne os textos que definem o modelo CLT⁴¹.



Fonte: Editora *Lincoln Institute of Land Policy*, 2010. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/>. Acesso 18/02/2023.

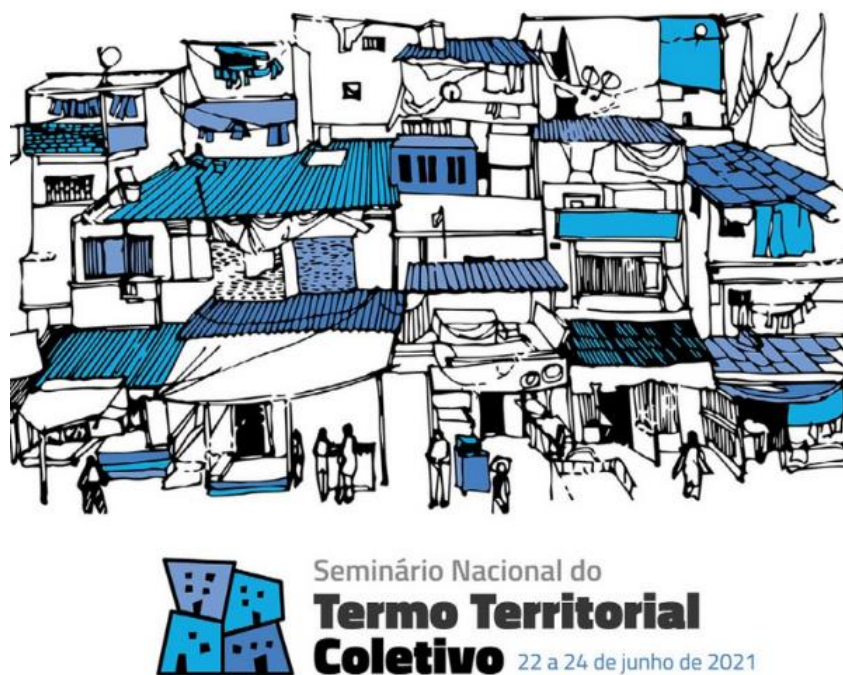
De acordo com Litsek e Ribeiro (2021), existem pelo menos 5 características básicas que podem ser encontradas em qualquer Community Land Trust: (1) adesão voluntária; (2) terra de propriedade coletiva; (3) casas e construções de propriedade individual; (4) gestão coletiva do território; (5) acessibilidade econômica da moradia.

⁴⁰ Em 2017, foi reconhecido pela Nova Agenda Urbana – documento da ONU adotado que estabelece diretrizes globais de políticas urbanas e habitacionais – como uma opção preferencial de garantia de moradia sustentável e acessível, devendo ser apoiada pelos Estados.

⁴¹ O livro *Community Land Trust Reader* reúne, pela primeira vez, os textos seminais que inspiraram e definiram a CLT. As leituras traçam as origens intelectuais de um modelo coletivo de posse que foi moldado pelas teorias sociais de diversos autores e experiências (DAVIS, 2010).

No Brasil, o modelo é denominado como Termo Territorial Coletivo (TTC)⁴² e tem como objetivo assegurar o direito à habitação adequada e ao fortalecimento das comunidades (SITE TTC, 2023). Por meio da introdução do Community Land Trust no país, tendo como base as experiências porto-riquenhas (uma das primeiras iniciativas do CLT na América Latina), e disseminado pelo Seminário Nacional do Termo Territorial Coletivo, em 2021, o projeto concentra-se na condução de pilotos em assentamentos informais e na promulgação de legislação nacional sobre o assunto. Segundo Litsek e Ribeiro (2021), atualmente, o Grupo de Trabalho conta com 202 membros no GT, de 76 instituições, e uma série de propostas legislativas prontas para regulamentar e facilitar a implementação do TTC em todos os níveis federativos.

Figura 12 – Cartaz do primeiro seminário de construção do TTC no Brasil.



Fonte: Observatório das Metrópoles, 2021⁴³.

Outra iniciativa recente no país, porém de pequena escala, é a representada pelo Fundo Imobiliário Comunitário de Aluguel, o FICA⁴⁴. O Fundo é gerido por uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que busca, por meio de doações privadas e ações conjuntas a órgãos governamentais denominados associados e apoiadores, garantir moradia acessível para

⁴² Site: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/>

⁴³ Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/seminario-nacional-do-termo-territorial-coletivo/>. Acesso em 20/01/2023.

⁴⁴ Site: <https://fundofica.org/>

população de baixa renda nas áreas centrais do município de São Paulo. A associação, fundada em 2015, já possui atualmente dois imóveis na área central da cidade para locação, possibilitado por meio de estabelecimento de convênios com a prefeitura municipal para gestão de imóveis públicos para fins de habitação de interesse social, viabilizar o aluguel para famílias de baixa renda (TERRA, 2019).

As doações recebidas dos apoiadores e associados são depositadas em um fundo e, ao atingir um determinado valor, um novo apartamento é comprado e reformado. Os imóveis adquiridos, após a reforma, são alugados por um valor de custo, para famílias de 2 a 3 Salários-Mínimos.

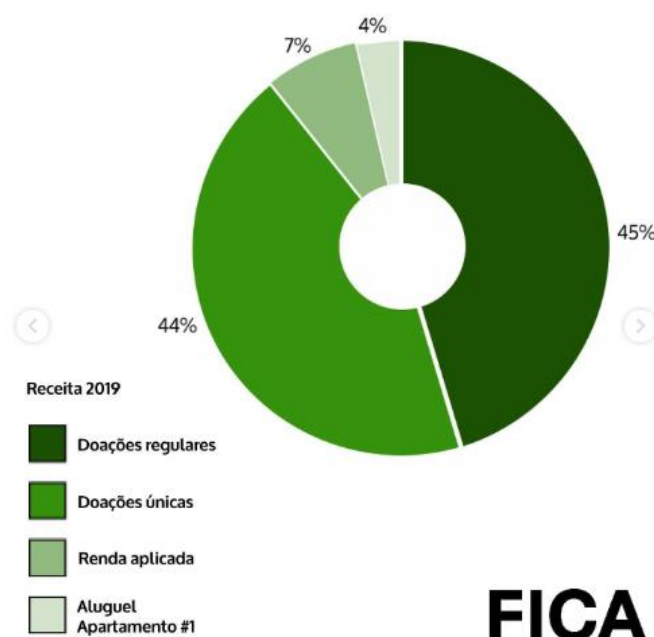
Figura 13 - Imagem publicada nas redes sociais do projeto FICA.



Fonte: FICA, 2021.

Segundo o próprio site da organização, o FICA é uma das iniciativas do guarda-chuva institucional da Associação Pela Propriedade Comunitária, gerida por uma diretoria trienal, eleita em assembleia pelos associados, além de uma equipe executiva. Em apoio a decisões estratégicas, consolidou-se também um Conselho Consultivo Internacional, com profissionais multidisciplinares que atuam em outros países. Publica-se, mensalmente, o extrato do fundo e notícias sobre o andamento dos projetos nas redes sociais, divulgando relatório de atividades com o balancete e a demonstração de resultados.

Figura 14 – Descrição da receita da associação em 2019.



Fonte: FICA, 2019.

De modo geral, a finalidade desses modelos de atendimento habitacional supracitados é garantir o direito à moradia digna àquelas famílias de menor renda e maior vulnerabilidade socioeconômica, que não conseguem contemplar o acesso aos programas habituais de moradia pautados pela transferência da propriedade, isto é, que não conseguem acessar ao sistema financeiro imobiliário. Segundo Gatti (2019), essas formas alternativas à produção da propriedade privada, de acordo com a renda e necessidade de cada família, são necessárias para complementar as políticas da casa própria, regular o mercado e atingir, sobretudo, as famílias sem condições financeiras para a aquisição ou manutenção dos sistemas de financiamento.

Contudo, ainda não foi possível assistir essas propostas saírem do âmbito do debate, seja acadêmico ou dos movimentos e articulações por moradia — e, até mesmo, avançar a partir dos experimentos locais —, e atingirem efetivamente a gestão pública em nível nacional, por meio de políticas públicas e incentivos financeiros dos recursos federais e estaduais para os municípios.

2.3.2 O Programa de Locação Social como potencialidade de um alcance à moradia como serviço

Dentro da discussão do acesso à moradia sem a propriedade privada, é importante, contudo, esclarecer a diferença entre aluguel social e os programas

permanentes de moradia de aluguel. Luft e Lima (2021) esclarecem que o aluguel pode ser utilizado como instrumento de política habitacional sob duas formas. Em um primeiro cenário, mais comum nas cidades brasileiras, é utilizado como uma ferramenta temporária de provisão de moradia, muitas vezes estabelecido com tempo limitado. O denominado “Aluguel Social” tem sido utilizado para se referir às políticas emergenciais de concessão provisória de um subsídio em dinheiro para o beneficiário alugar temporariamente uma moradia. O segundo cenário, menos comum no Brasil, é o aluguel como uma medida permanente de enfrentamento do déficit habitacional, por meio de política pública de moradia, sem transferir a propriedade privada dos imóveis aos beneficiários dos programas habitacionais.

A modalidade de subsídio de Aluguel Social se conforma como solução transitória para situações emergenciais, isto porque preveem o pagamento temporário de certa quantia em dinheiro - um auxílio temporário de aluguel - para atendimento demandas geradas por catástrofes naturais ou por grandes obras “enquanto a solução habitacional definitiva não se conclui, qual seja a construção de casas” (SANTOS; LUFT; MEDEIROS, 2015; LUFT; LIMA, 2021). Para Barbon (2018), essa política entendida como complementação de renda, apesar de ser considerada atendimento habitacional, prioriza a moradia frente a outras necessidades familiares, já que do ponto de vista teórico, a complementação seria necessária devido o rendimento familiar insuficiente para o conjunto de despesas familiares, entre eles a habitação.

O que se observa é que o aluguel nunca foi considerado como alternativa permanente para as políticas de habitação social, como ocorreu em diversos países desenvolvidos. No entanto, estados e municípios passaram a empregar o aluguel social como alternativa de enfrentamento de situações emergenciais nas quais fosse necessário alocar famílias em uma moradia provisória (CARDOSO; LUFT; XIMENES, 2020).

Em contrapartida, a proposta de um programa de Locação Social pode ser instrumento permanente das políticas habitacionais para a efetivação do direito à moradia e direito à cidade. De acordo com Gatti (2019), a Locação Social permite um serviço público permanente e contínuo para lidar com a condição de precariedade habitacional das famílias pobres, uma vez que não sofrerá pressão do mercado imobiliário com a valorização das áreas centrais e revenda das unidades para famílias com maior poder aquisitivo, devido a propriedade ser

pública e intrasferível.

Apesar dessa modalidade ter sido pouco explorada no Brasil e o Estatuto da Cidade apenas tangenciar estratégias necessárias à sua implementação, o Plano Nacional de Habitação (2009) fixou a Locação Social como uma de suas linhas programáticas para produção de unidades habitacionais (LUFT; LIMA, 2021). Além disso, como citado anteriormente, o Ministério das Cidades chegou a avançar no debate para a proposição de um programa de Serviço de Moradia Social (SMS), tendo o programa de Locação Social como possibilidade.

Em linhas gerais, Balbim (2015) conceitua que,

[...] locação social consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou “aluguel”. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço de moradia, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem (BALBIM, 2015, p. 12).

Em relação ao programa de Locação Social como forma de provimento habitacional, atualmente, pode ser encontrado na legislação de poucos municípios brasileiros, dentre os quais: São Paulo, Campo Grande, Goiânia, Curitiba, Fortaleza, Belo Horizonte, Distrito Federal e Porto Alegre. Pouco ou quase nada disseminado nas cidades médias, tendo como única experiência o caso do município de Santos no estado de São Paulo, porém ainda com viés assistencialista e não de habitação social como serviço público. Entre as grandes cidades, apenas no município de São Paulo foi implementado com essas características (BEZERRA E MELLO, 2021).

O Fundo Imobiliário Comunitário de Aluguel (FICA) elenca cinco vantagens do programa de Locação Social como política habitacional no país, sendo elas: (1) moradia como serviço público; (2) controle de mercado. (3) combate a gentrificação; (4) maximização do investimento público; e (5) maior mobilidade. Neste contexto, Luft e Lima (2021) analisam os elementos necessários ao desenvolvimento de uma política duradoura de Locação Social, a qual precisa aliar uma base regulatória a medidas gerenciais próprias, ao incremento de um parque imobiliário e a diferentes alternativas de sustentação financeira.

Segundo as autoras, fazem parte desses elementos:

Quadro 3 – Elementos para a construção de uma política de Locação Social segundo

Luft e Lima (2021).

Regulação	Mecanismos tributários e financeiros	Bens e atores
- Cabe ao poder público regular as condições de acesso à moradia, por meio do planejamento urbano e ordenamento territorial, de modo a viabilizar a produção habitacional social e incidir sobre a especulação imobiliária. - Utilizar da instituição de mecanismos de intervenção (ex: direito de preempção, PEUC, IPTU progressivo, arrecadação de imóvel abandonado, cotas de moradia social e demais instrumentos do E.C). - O Estado deve fixar diretrizes e normas diferentes daquelas que regem o mercado privado. Cabe a ele regular, por exemplo, os atributos das famílias beneficiárias, os critérios de priorização de atendimento, os valores de aluguel, as condições essenciais dos imóveis.	- É necessário incluir alternativas de financiamento que consolidem um parque imobiliário e tornem possível sua manutenção, assim como subsidiem as famílias proporcionalmente às suas necessidades. - Importante criar condições mais seguras para a permanência da política que não sejam instáveis, como o aluguel social, e isso envolve não só o custo da moradia para o beneficiário, mas também os custos de obras, reformas e de administração dos bens. - A gestão fiscal desempenha o importante papel de intermediar a justa distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização (art. 2º, IX do EC). O aluguel, subsidiado pelo Estado, não precisa ser integral, podendo haver auxílio parcial, considerada a condição financeira das famílias.	- Para esse tipo de política, é necessário ter disponível, de forma permanente, um conjunto de bens públicos e/ou privados e reservados à destinação para os beneficiários. - É necessário estar “baseada no não repasse da propriedade, logo, em mecanismos que simplifiquem a disponibilização de terras, sem que exista o ônus de computá-la como um insumo da política habitacional” (BALBIM, 2015). - O poder público pode afetar parcela dos seus bens para o programa e ampliar sua reserva fundiária com a arrecadação de imóveis abandonados (previstos na legislação), com a destinação de imóveis obtidos e/ou desapropriados por dívidas fiscais para moradia. - Também deve-se realizar sua constante manutenção e gestão, assegurando um mínimo de qualidade e segurança e evitando sua precarização.

Fonte: Luft e Lima, 2021; sistematizado pelo autor, 2023.

Diante do quadro, Luft e Lima (2021) lançam luz sobre quais as frentes necessárias para que o escopo do programa seja cumprido, em relação à regulação, mobilização de atores e de parques imobiliários, e na definição de estratégias tributário-financeiras que incidam sobre essas mesmas frentes, dentro da concepção de serviço público social promovida pelo Estado.

É importante citar que os esforços recentes no sentido de promover políticas públicas de locação social nos estratos sociais mais pobres - onde o déficit habitacional efetivamente se concentra - reforçam a importância do desenho institucional dessas iniciativas, de modo a evitar os problemas que os programas anteriores de aluguel social geraram e discutir alternativas a partir de

experiências exitosas, não apenas nacionais, mas também de outros países. Contudo, a questão que tem norteado este trabalho é de que essas discussões e propostas ainda se encontram em grandes cidades e metrópoles, como as experiências mais recentes a exemplo do Município de RJ onde foi instituído a Locação Social no âmbito do programa Reviver Centro (lei complementar 229/2021) e em Belo Horizonte também aprovado o Programa de Locação Social no Decreto 17.150/2019 e pela instrução normativa 02/2019.

Diante disto, a partir do entendimento da habitação como necessidade básica que desempenha um papel importante no bem-estar, saúde, segurança e qualidade de vida da família, busca-se aqui uma proposição para além de tijolos, argamassa e mercadoria. A moradia adequada e estável para famílias da mais baixa renda, ou em vulnerabilidade, inclui a integração de serviços que apoiem os residentes beneficiários e construam um sentido de comunidade. Esse debate precisa ultrapassar a fronteira das grandes cidades e metrópoles, alcançando os demais municípios brasileiros que necessitam da interligação entre habitação e serviço, para maximizar os benefícios às famílias vulneráveis em todos os contextos citadinos; é necessário clareza para uma análise sucinta e detalhada das iniciativas de habitação e serviços para cenários distintos. Esta pesquisa pretende cruzar essa fronteira iniciando pelas cidades médias.

Concluimos este capítulo reforçando o argumento de que a propriedade privada nas políticas habitacionais não tem sido garantia de posse para muitas famílias brasileiras, principalmente àquelas das mais baixas rendas; como exposto, é necessário diversificar a forma de provisão de moradia - na qual a ideologia da casa própria está atada ao conceito mercadológico e capitalista - para que esta dê espaço também a uma moradia como serviço público que garanta o direito social, integrada ao direito à cidade, em seus diferentes contextos e portes.

CAPÍTULO 3

A MORADIA COMO UM SERVIÇO PÚBLICO PERMANENTE, UM ESTUDO PARA CIDADES MÉDIAS: O CASO DE LONDRINA – PR

Aqui, finalmente, iremos apresentar o último dos três fatores principais que foram anunciados na introdução deste texto e que seriam conduzidos ao longo da dissertação. O primeiro resultou de que é necessário repensar a política habitacional nacional, já que não tem sido efetiva para a faixa de renda de 0 a 3 salários-mínimos, conforme demonstrado no início do capítulo 2. O segundo fator foi sobre a necessária discussão desta política a partir de uma outra lógica, onde a moradia seja vista como serviço e não produto mercadoria, discutido no final do capítulo anterior. Nesta sessão, por fim, em contrapartida à concentração de estudos urbanos com foco nas metrópoles e grandes cidades — essas discussões têm ocorrido de forma densa, acumulando experiências, nas grandes metrópoles e capitais dos estados, como São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte e outras —, nos propomos a conduzir este debate para outra escala territorial de cidade, a qual também demanda por resposta alternativa à tradicional política habitacional empregada.

A direção aqui tomada é conduzir essa discussão para as cidades médias (recorte territorial), escala que tem atingido certo grau de complexidade devido a sua relevância nas últimas décadas, tanto pelo crescimento do número de cidades, mas também suas transformações recentes nas dinâmicas urbanas e regionais e que, historicamente, tem acarretado problemáticas em torno da moradia e do direito à cidade (BATELLA, 2019). Além disto, a perspectiva utilizada nesta pesquisa — moradia como serviço público — é recente, e latente por reflexões em diferentes contextos urbanos. Neste sentido, a escolha do estado do Paraná se justifica em função das cidades médias envolvidas (Londrina e Maringá) tanto como sede do Programa Associado de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo UEM/UEL e do grupo de pesquisa LAPHA (Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos humanos), mas como grande parte das pesquisas por este Programa realizadas.

Em um primeiro momento, de modo a ter condições para elaborar uma reflexão mais consistente das possibilidades e desafios à cidade de estudo, contextualiza-se a construção do espaço urbano em torno da produção habitacional nas cidades médias paranaenses, para uma discussão inicial em

relação ao objetivo geral da pesquisa. Estrutura-se da seguinte forma: apresentaremos o território mostrando sua particularidade em relação à cidade mercadoria e como a partir do cenário habitação o município estudado começa a se organizar, entendendo a problemática da moradia e como ela passa pelos programas e pelas estruturas legais.

A partir da premissa de que utilizar o critério quantitativo como único elemento para categorizar a cidade como média, em relação à densidade populacional, seja raso e insuficiente (AMORIM, 2007; SPOSITO, 2007), chega-se assim ao município de Londrina, contida na porção norte do estado, de forte importância regional e demanda habitacional. Deste modo, a pesquisa lança mão da estratégia de estudo de caso, como descrito na introdução, tendo o município supracitado como caso, justificando-se também pela ausência de estudos e investigações aprofundadas acerca da política de acesso à moradia sem a propriedade privada (moradia como serviço público).

Na primeira parte deste capítulo, **seção 3.1**, pretende-se explorar, brevemente, de que forma se construiu o espaço urbano em torno da produção habitacional nas cidades médias paranaenses, sobretudo na região norte onde se localiza o município de estudo. Tem-se como objetivo, contextualizar a discussão em seu contexto regional, além de apresentar algumas características do processo histórico de formação do território de Londrina, que são necessárias para entender a lógica de produção e de acesso à moradia na cidade.

Na **seção 3.2**, tendo definido como estudo de caso o município de Londrina – PR, com o propósito de cumprir os objetivos específicos mencionados neste texto, serão analisados, em seguida, os programas habitacionais empregados e as demandas por moradia, assim como o arcabouço legal utilizado (ou não) com o intuito de diminuir o déficit habitacional no município. Aborda-se também as dinâmicas e articulações do poder público e privado na provisão de moradia social.

Por fim, na **seção 3.3**, pretende-se apontar quais são os desafios para se repensar a política habitacional nos municípios classificados como médio, através da moradia como serviço público permanente, como alternativa para população de baixa renda, visando o direito à moradia juntamente ao direito à cidade.

Acerca das cidades médias brasileiras

Introduzo esta discussão, retomando a asserção de Harvey (2015) acerca da chamada reestruturação produtiva, que acarretou profundas transformações na estrutura de acumulação política e social das cidades. Para o autor, tais fatos têm consequências no modo como o espaço urbano passou a ser estruturado, prenunciando uma nova forma de pensar a sociedade, o espaço e a produção (HARVEY, 2005). Em consonância, Sposito ressalta que o processo de reestruturação produtiva, provocou a constituição de novas relações tempo-espaço no nível interurbano e intraurbano nas cidades de diferentes portes. Neste aspecto, as cidades médias tomaram importantes papéis, o que resultou também na transformação de sua estrutura urbana, redefinindo os usos do solo, a lógica das centralidades e as relações espaço-tempo (SPOSITO, 2007).

O cenário que se formava era de intensificação do crescimento demográfico das metrópoles nacionais e o processo de urbanização acelerado; aumenta-se, por um lado, a concentração populacional nas maiores cidade e, por outro, amplia-se o número de cidades em todas as classes e tamanhos (SAHR, 2009). As cidades médias, em particular, tiveram o papel de absorver parte dos fluxos migratórios com destino às metrópoles, no contexto de expansão e intensificação do meio técnico-científico-informacional⁴⁵, ampliando seu enfoque, assim como também seus papéis na rede urbana, tornando-as de compreensão mais difusa e complexa. (FERREIRA, 2010)

Para Rego (2020), essas cidades interioranas de menor porte — menos exploradas, porém em maior número —, no contexto da criação de novas cidades na metade do séc. XX, foram responsáveis pela transformação que fez do Brasil um país majoritariamente urbano, em meados dos anos 1960. Tanto em relação aos sinais de progresso que elas simbolizam, assim como promotoras do desenvolvimento regional espalhadas no interior agrícola do país, sendo campos de experimentos para ideias urbanísticas pioneiras.

As cidades médias que se formavam representaram, no âmbito do desenvolvimento nacional, um importante papel de polos de crescimento e

⁴⁵ Conceito desenvolvido por Milton Santos e discutido em suas publicações, entre elas destacamos a obra: Santos, Milton. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico (1994).

desenvolvimento espacial⁴⁶. Foi desenvolvido, no período do regime militar (1964-1985), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que buscava “realizar o potencial de crescimento do país expandindo a fronteira econômica para tirar partido da dimensão continental” (BRASIL, 1971, p.19). O governo militar planejou uma série de novas cidades ao longo da Transamazônica por meio do plano de colonização e assentamento rural no avanço nas frentes pioneiras, almejando o desenvolvimento regional e representando uma alternativa à manutenção do sistema socioeconômico vigente em uma rede urbana mais equilibrada, transformação social e integração nacional (AMORIM; SERRA, 2001; REGO, 2020).

Santos (1993) chamava a atenção em seus estudos sobre as altas taxas de crescimento das cidades com população entre 100 e 500 mil habitantes na segunda metade do século XX. De acordo com o autor, no ano de 1940 existiam 16 agrupamentos urbanos nessa faixa de habitantes, chegando a 128 no ano de 1980. Aqui destaca-se também o crescimento ocorrido na primeira década do século XXI, no qual os agrupamentos entre 100 e 500 mil habitantes chegaram à quantidade de 245, no ano de 2010.

Tabela 2 - Cidades brasileiras com população entre 100 e 500 mil habitantes.

Ano	Número de cidades
1940	16
1970	79
1980	128
2000	193
2010	245

Fonte: Sistematizado pelo autor, 2023 a partir de Santos, 1993. IBGE, 2000 e 2010.

Complementando a informação acima, Correa (2007) cita que entre 1980 e 2000, a população brasileira cresceu a uma taxa de 1,63%. Neste mesmo intervalo de tempo, a população dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas aumentou 1,99%. Por outro lado, os centros urbanos e as aglomerações urbanas não-metropolitanas, onde incluem-se as cidades médias,

⁴⁶ Teorizado por Perroux (1955), os polos de crescimento estavam baseados no princípio da necessidade da instalação de um novo centro ou ampliação de um existente e na América Latina representou uma descentralização industrial, criando um contrabalanço pontual para os polos de crescimento através de estímulo às cidades médias ao redor das metrópoles (SAHR, 2009).

registraram taxas de crescimento demográfico de 2,24% e 2,21%, respectivamente. Neste cenário, a industrialização impôs novos papéis às cidades da rede urbana brasileira, como é ressaltado pelo autor:

Foi a formação desse mercado que fortaleceu as relações entre as cidades brasileiras, possibilitando que se vislumbrasse um sistema urbano, conformado, de fato, uma rede urbana, processo que não havia ainda se completado desde que se iniciara a passagem do Brasil agrário-exportador para o Brasil urbano-industrial, já na década de 1930. É, nesse período, que se dá, de forma mais sistemática, a articulação entre as economias regionais brasileiras, instituídas desde o período colonial e responsáveis por processos, também regionais de ocupação do território brasileiro (CORRÊA, 2007, p. 38).

Apresentada a relevância das cidades médias no cenário urbano brasileiro, inicia-se na sessão a seguir, no âmbito de uma pesquisa exploratória, uma aproximação ao município de estudo, por meio da contextualização acerca das cidades médias no território paranaense. Isso se fez necessário, devido à forma como se deu o processo de ocupação de terras no território do estado, principalmente na região norte, onde está localizado o município que será investigado. Além disso, tem-se como finalidade também, antes de trazer a discussão proposta no tema da pesquisa para o município de Londrina, uma breve explanação sobre as políticas habitacionais e a produção de moradia social nas cidades médias do Paraná.

3.1 LONDRINA NO CONTEXTO DAS CIDADES MÉDIAS PARANAENSES: DA GÊNESE DE UM MERCADO DE TERRAS AO ATENDIMENTO HABITACIONAL

De modo geral, a urbanização no estado do Paraná se deu de forma acelerada nas últimas décadas, refletindo tanto na ampliação numérica dos aglomerados urbanos e na concentração populacional das cidades existentes (REGO, 2009; CORDOVIL, 2010). Alguns geógrafos, historiadores e urbanistas, como Wilson Martins (1989), Pierre Monboig (1984) e Nice Muller (2001) sugerem a divisão do Paraná na qual é possível observar que o processo de povoamento e ocupação ocorreu em frentes distintas, divididas territorialmente em: a frente do Paraná Tradicional, a porção Sudoeste e a Região Norte; esta última contendo a cidade que será objeto de estudo da presente pesquisa. Como veremos a seguir, o processo de ocupação urbana no norte do Paraná é decorrente, principalmente, da expansão do complexo cafeeiro proveniente do

estado de São Paulo (CORDOVIL, 2010).

Figura 15 – Grandes regiões ocupadas com o deslocamento das frentes pioneiras.



Fonte: Machado, 1951. Modificado pelo autor, 2023.

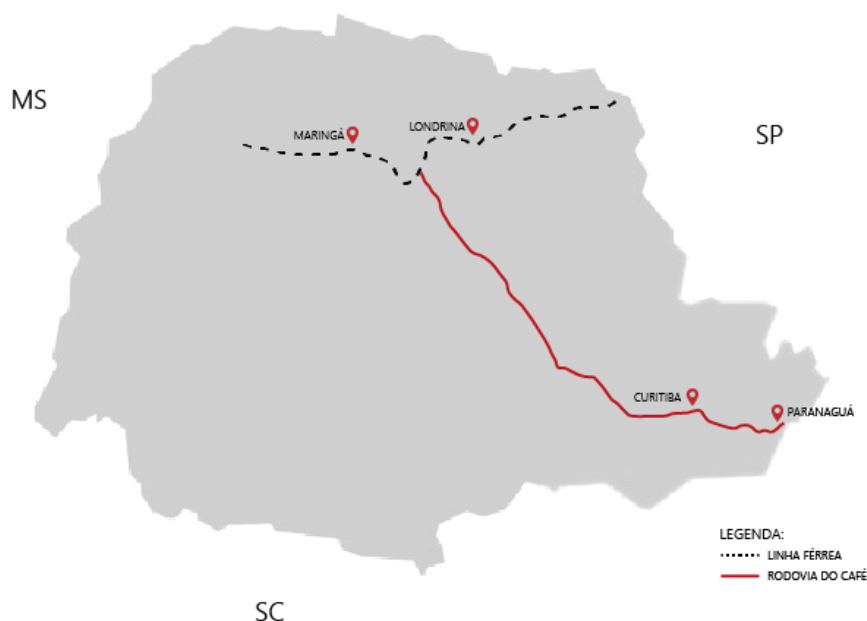
Com o avanço da cafeicultura pelo interior do estado de São Paulo, inicia-se no final dos anos 1920 a colonização sistemática do norte do Paraná (MONBEIG, 1984; SERRA, 1991; FRESCA, 2004; REGO, 2009, CORDOVIL, 2010). Nesta porção o povoamento ocorreu através de projetos de colonização privada⁴⁷, tendo como objetivo a venda de glebas rurais destinadas, sobretudo, ao plantio de café (SAHR, 2009; REGO, 2009). A frente pioneira de colonização seguiu um traçado previsto para a ferrovia que interligaria os dois estados (São Paulo e Paraná) através do povoamento resultante de um investimento estrangeiro de especulação fundiária.

A empresa responsável pelo investimento estrangeiro foi a Paraná Plantations Ltd., uma companhia britânica que detinha o controle das subsidiárias brasileiras, Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), anteriormente conhecida como Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP)⁴⁸, e Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná. Essas duas subsidiárias trabalharam em conjunto para construir a linha ferroviária e fundar cidades no norte do Paraná, por meio de estratégia de planejamento integrado de áreas urbanas e rurais (REGO, 2009).

⁴⁷ Os projetos foram implementados junto da bacia do rio Paranapanema entre os vales dos rios Tibagi e Ivaí. O solo fértil oferecia perspectivas promissoras às pessoas interessadas na cafeicultura (REGO, 2009).

⁴⁸ Em 1944 os ingleses deixaram a empresa, e a Companhia de Terras Norte do Paraná passou ao controle de um grupo brasileiro de acionistas. A partir de 1951 passou a denominar-se Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (REGO; MENEGUETTI, 2008).

Figura 16 – Eixos regionais interligados no plano integrado urbano das companhias de colonização.



Fonte: Elaboração própria, sobre a imagem da CMNP, 1975.

A colonização e urbanização deste território serviu como um elo entre os estados do Paraná e São Paulo, e abrindo conexões com o estado do Mato Grosso do Sul (REGO, 2009; CORDOVIL, 2010). As cidades situadas ao longo do eixo rodoferroviário assumiram papel crucial ao longo da história da formação territorial da região norte. Embora o estado do Paraná ainda seja fortemente agrícola, o eixo Londrina-Maringá emergiu como um importante polo comercial e de serviços que impulsiona a economia estadual. Como principais centralidades da região, as cidades de Londrina e Maringá, desempenham um papel determinante no panorama econômico, político e cultural da região, controlando o maior poder neste âmbito (REGO, 2009).

É a partir dos anos de 1970, que o Paraná é reestruturado e moldado por fatores políticos e econômicos que tiveram um impacto distinto em seu espaço e sociedade. Entre esses fatores, destacam-se a modernização agrícola, o movimento de migração campo-cidade, a urbanização e a industrialização. À medida que cresceu, o estado expandiu sua rede de cidades e enfatizou a importância do conhecimento técnico-científico-informacional, criando as infraestruturas necessárias para a intensificação da industrialização, urbanização e o surgimento das cidades médias consolidadas (FERREIRA, 2010).

3.1.1 Breve panorama das políticas e demandas habitacionais no Paraná e seu arcabouço legislativo de acesso à moradia

As primeiras ações do Estado em relação a provisão de habitação social foram realizadas pela Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná (CHPEP), criada em 1950, ao mesmo tempo que vigorava no cenário nacional a Fundação Casa Popular (FCP)⁴⁹. O objetivo da CHPEP era conceder empréstimos e financiamentos para construção, reforma ou aquisição de moradia própria, destinado principalmente aos funcionários públicos, com recursos do Estado. Segundo o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná (PEHIS-PR, 2012) em 15 anos de existência a CHPEP construiu 994 casas em 16 conjuntos habitacionais.

Com a criação do BNH e do SFH, pelo governo federal em 1965, marcou-se o início de um período significativo para a produção habitacional no Paraná, com o estabelecimento de várias companhias de habitação, incluindo a COHAPAR, COHAB-CT (Curitiba), COHAB-PG (Ponta Grossa)⁵⁰ e a COHAB-LD (Londrina). De acordo com o PEHIS-PR (2012), entre 1950 e 1990, as COHABs produziram juntas o total de 152.180 unidades habitacionais.

Contudo, para Silva et. al (2021), a política implementada entre 1965 e 1990 no estado (assim como em outros estados do país) não foi concebida para enfrentar os reais problemas responsáveis pela carência de moradia da população pobre. Mas foi orientada pelo acesso à propriedade privada via endividamento bancário e o fomento do Estado à construção civil para provisão habitacional, potencializando a produção de bairros periféricos e precários.

Como já citado no capítulo 2, em 1986 através do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro, o então Presidente José Sarney (1985-1989) determinou a extinção do BNH, e decretou a sua incorporação à Caixa Econômica Federal. A produção habitacional, a partir de então, ficou descentralizada e desarticulada, sobretudo com a crise no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que perdurou até a segunda metade da década de 1990. A responsabilidade, neste período, de se pensar em políticas de moradia social foi direcionada para as companhias de habitação. Os desafios urbanos se agravam, e é nesse período também que as cidades crescem, expandindo fora dos marcos legais (MARICATO, 2014).

⁴⁹ No Estado do Paraná foram construídas ao todo 142 unidades pelo programa Fundação Casa Popular. Dessas, 42 unidades na cidade de Curitiba e 100 casas na região de Monte Alegre, atual município de Telêmaco Borba (PARANA, 1959).

⁵⁰ incorporada pela COHAPAR em 1969.

Em relação às mudanças produzidas nas cidades médias, a partir desse momento, intensifica-se a constituição de um padrão centro-periferia como já se via nas metrópoles (MARICATO, 1985; FRESCA, 2004), com a instalação de conjuntos habitacionais distantes das áreas centrais, marcados pela carência de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, reforçando as desigualdades socioespaciais. As mudanças nas relações de trabalho e de produção no campo às exigências do padrão de acumulação capitalista, impulsionaram a migração campo-cidade, impactando os centros urbanos; imprime-se uma nova configuração econômica e socioespacial às cidades brasileiras (AMORIM, 2007; CALIXTO et al., 2022).

Desde então, uma diversidade de programas habitacionais foi implementada no estado do Paraná através das Companhias de Habitação – COHAPAR, COHAB-CT e COHAB-LD⁵¹. É necessário destacar, todavia, que as Companhias foram criadas tendo como característica principal serem agentes financeiros do SFH (Sistema financeiro da Habitação), responsáveis pela viabilização e administração da implantação da política habitacional em seus estados e municípios.

Em relação à produção habitacional social até 2010, a COHAB-CT produziu o montante de 124.868 moradias em diferentes programas conforme o período histórico. A COHAB-LD, por sua vez, produziu 42.710 moradias desde sua fundação, e a COHAPAR 190.533 moradias neste período (PEHIS, 2012). O Quadro abaixo resume, historicamente, a Produção Habitacional do Paraná pelas COHAB'S entre 1967 e 2010.

Tabela 3 - Número de unidades produzidas pelas COHAB's, 1967-2009.

Companhia responsável	Domínio	Nº de unidades produzidas
COHAB – CT	Curitiba	124.868
COHAB-LD	Londrina	42.710
COHAPAR	Demais municípios	190.533
TOTAL		358.111

Fonte: PEHIS, 2012. Sistematizado pelo autor, 2023.

⁵¹ Não é o objetivo desta pesquisa pontuar e muito menos analisar cada uma dessas iniciativas em todo estado. Contudo, é importante citar que foi um período com algumas experiências alternativas, como programas de Autoconstrução, Mutirão e Arrendamento Residencial (PAR).

Já no período de 2010 a 2019, com a implantação dos empreendimentos do PMCMV, a produção e provisão habitacional total (construção e regularização fundiária) por parte das companhias de habitação, segundo levantamento recente feito pela Companhia de Habitação do Paraná, totalizou 194.536 unidades executadas (COHAPAR, 2019).

É importante citar também acerca dos marcos legais e regulatórios no estado do Paraná voltados a moradia social. A seguir é listado um descritivo do arcabouço estadual que influencia, ou está relacionado, à implantação de programas habitacionais nos municípios, seja para produção, acesso ou regularização. A Constituição do Estado do Paraná (Lei nº 3116/1989) instituiu o ordenamento básico do Estado, em consonância com os fundamentos, objetivos e princípios expressos na Constituição Federativa do Brasil (1988), reconhecendo a competência do Estado em comum com a União e os municípios na promoção dos programas sociais de habitação (art. 12).

A partir da criação do Ministério das Cidades (2003), um robusto arcabouço legal da política urbana federal foi instituído no país, como já esmiuçado no capítulo 2. O mesmo ocorre no Paraná a partir da sua legislação estadual. Destacam-se nesse contexto, algumas leis que vão ao encontro do que foi previsto pela política urbana nacional, criando uma base legislativa no estado. A lei nº 15.229 de 2006 prevê a criação do Conselho Estadual das Cidades - CONCIDADES PARANÁ, seguindo a orientação do Conselho Nacional das Cidades (decreto nº 5.031/2004⁵²), como também tornou obrigatório a criação de Conselhos Municipais das Cidades ou correlatos (PARANÁ, 2006). Instituído pelo Decreto 1483 de 2007, entre as atribuições e competências do Concidades, o Art. 15 dispõe da ampliação dos mecanismos de participação e controle social com vistas ao fortalecimento do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2006), estabelecendo a instituição dos conselhos de planejamento urbano e habitacional no âmbito municipal, uma vez que sinalizam importantes elementos para compreender a representação social.

Além disso, o Concidades teve como objetivo a emissão de orientações sobre a aplicação do Estatuto das Cidades, e de definição de critérios para a implementação de programas e projetos. Contudo, Santo Amore (2013) salienta

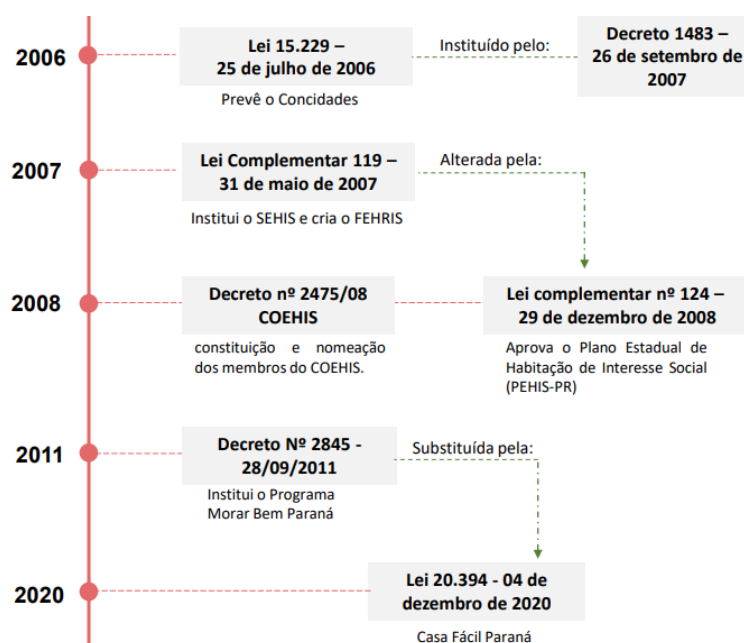
⁵² O decreto teve como finalidade promover um canal de elaboração e negociação de políticas públicas urbanas, com a participação da sociedade civil e dos setores governamentais nas conferências das cidades (MARICATO, 2014).

que, o Conselho das Cidades acabou sendo também apropriada por atores ligados ao empresariado, através de sua representação por associações e sindicatos patronais, conforme veremos na sessão 3.2 com o caso de Londrina.

Em 2007 tem-se a Lei Estadual Complementar nº 119 (alterada pela Lei Complementar 124 de 29/12/2008) que institui o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS) e cria o Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social (FEHRIS), do Paraná, atendendo à normativa da Política Nacional de Habitação. Em 2008 o Decreto nº 2475 constituiu e nomeou os membros do Conselho Estadual de Habitação de Interesse Social (COEHIS), ainda no mesmo ano a Lei complementar nº 124 em 29 de dezembro aprovou o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS-PR), que define instrumentos programáticos e financeiros para o enfrentamento da questão habitacional no estado do Paraná.

Em 2011 o Decreto nº 2845 publicado no Diário Oficial, instituiu o Programa Morar Bem Paraná no âmbito do Estado do Paraná dentre outras providências. O objetivo era de incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, e regularização fundiária, para famílias com renda mensal de até seis salários-mínimos. Porém, em 2020 o programa foi substituído pela “Casa Fácil Paraná” (Lei 20.394), ampliando a faixa de renda contemplada para até dez salários, ou seja, priorizando a habitação de mercado.

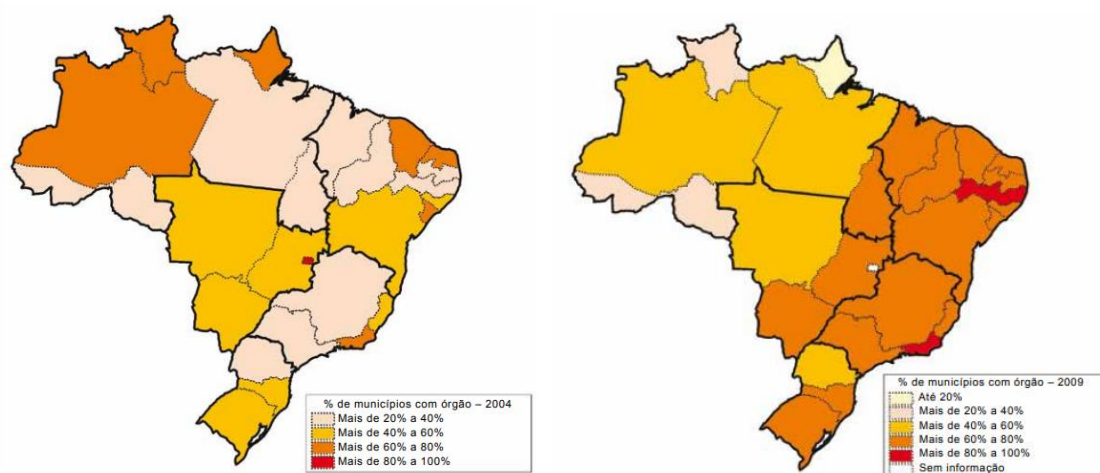
Figura 17 – Linha do tempo do arcabouço legislativo estadual relacionado ao acesso à moradia.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Contudo, ainda que se tenha avançado no arcabouço legislativo de acesso à moradia, quando falamos acerca das capacidades administrativas no estado, o levantamento feito por Arretche et al (2012) nos sinalizava um cenário preocupante. Nos mapas abaixo, cada estado foi preenchido com a cor correspondente à faixa percentual de municípios que declararam possuir órgão de gestão da política habitacional em 2004 e 2009, respectivamente. Essa forma de apresentação da informação possibilita a análise da variação da proporção de municípios com o instrumento nos estados e regiões. Apesar de observarmos certa expansão no estado do Paraná, entre 2004 e 2009, foi o estado que menos avançou no período, e com menor porcentagem em relação à região sul e sudeste do país. Dos 399 municípios no Paraná, 170 (42,6%) não possuía estrutura específica e apenas 15 (3,8%) possuía uma secretaria municipal exclusiva de habitação (ARRETCHÉ et al., 2012).

Figura 18 – Proporção de municípios com órgão específico para política habitacional – Brasil, 2004 a 2009.



Fonte: ARRETCHÉ et al., 2012

Uma estrutura com órgãos específicos para conduzir as políticas habitacionais nos municípios é de extrema importância tanto para articulação dos programas locais com as políticas estaduais e federais, quanto avançar no debate e desafios acerca do acesso à moradia para população de baixa renda para diminuir o alto déficit habitacional no país e garantir moradia digna. A ausência desses órgãos prejudica repensar qualquer tipo de ação nas políticas urbanas habitacionais nos municípios, como veremos no caso de Londrina.

Em relação às necessidades habitacionais no Paraná, nas tabelas a

seguir, está discriminada a projeção do número de famílias por classe de rendimento nominal domiciliar per capita mensal, para o ano 2019, construída pelo PEHIS em 2012, em comparação com a tabela de famílias cadastradas por faixa de renda interessadas em habitação nos municípios de acordo com o levantamento da COHAPAR, 2019.

Tabela 4 - Número de famílias por rendimento domiciliar per capita, 2019 (projeção).

Município	Até 1 SM	+1 até 3 SM	+3 até 5 SM	Acima de 5 SM	Total
Londrina	69.927	77.646	16.646	13.432	177.651
Maringá	38.926	64.765	13.921	9.835	127.477
Ponta Grossa	50.524	39.766	7.008	4.911	102.209
Cascavel	41.751	43.240	8.358	5.463	98.812

Fonte: PEHIS, 2012.

Tabela 5 - Famílias interessadas em habitação cadastradas por faixa de renda no município através da COHAPAR/COHAB, 2019.

Município	Até 1 SM	+1 até 3 SM	+3 até 5 SM	Acima de 5 SM	Total
Londrina	12.732	32.967	5.116	856	51.710
Maringá	5.188	1.296	47	0	6.531
Ponta Grossa	1.625	14.432	31	0	16.175
Cascavel	1.405	1.334	185	36	2.775
	20.950	50.029			77.191

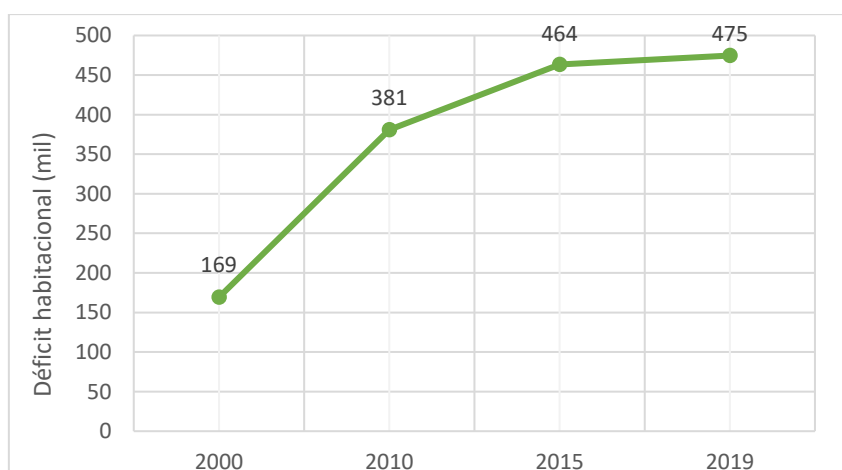
Fonte: COHAPAR, 2019.

Ao analisar as tabelas acima percebe-se que de acordo com a projeção feita pelo PEHIS (2012), acerca do rendimento domiciliar per capita, somando as quatro principais cidades médias do Paraná, 84% dessas famílias estão contidas na faixa de renda até 3 salários-mínimos. E que, de todas as famílias que se inscreveram para cadastro de aquisição de moradia social, 92% estão contidas na mesma faixa de renda citada. Além disso, segundo o levantamento da COHAPAR (2019), dos 30 municípios com maior número de cadastrados interessados em habitação nas companhias do estado do Paraná, Londrina está em primeiro lugar com 51.710 inscritos, seguido por Curitiba com 38.377, e Ponta Grossa 16.175. Maringá ficou na oitava posição com 6.531 inscritos.

O PEHIS-PR, concluído em 2012, tem um horizonte temporal até 2023, e por isso ainda não teve sua versão atualizada. Entretanto, com algumas revisões

previstas, em 2015 foi feita a atualização da pesquisa de necessidades habitacionais do Paraná, a partir de levantamento realizado em 2010, através do Sistema de Informação Sobre Necessidades Habitacionais do Paraná (SISPEHIS), junto aos 399 Municípios que compõem o estado. E, mais recentemente, com a nova gestão do Governo Estadual e da COHAPAR, em 2019 foi feita uma nova atualização. De acordo com esse levantamento mais recente, revela-se que a demanda Habitacional total no estado passa do meio milhão de domicílios. Desse montante, 474.777 mil em domicílios urbanos, sendo 91,32% da demanda contida na faixa de renda de até 3 salários.

Gráfico 4 – Evolução da demanda habitacional no Paraná entre 2000 e 2019.



Fonte: PEHIS, 2012. COHAPAR, 2019.

Observando o gráfico acima, ao avaliarmos a evolução da demanda habitacional no estado do Paraná desde o início do século, entre 2000 e 2019, aumentou significativamente ao longo desses anos, havendo uma certa estabilidade a partir de 2015 em números absolutos. Arrisca-se dois motivos principais para essa estabilidade: a desaceleração dos recursos do PMCMV provavelmente a partir de 2016, e a não atualização do cadastro de interessados em moradia social em alguns municípios do Paraná (como veremos no caso de Londrina) a partir de 2018. Ou seja, isso significa que a estabilidade nesse período não é, necessariamente, resultado de uma política habitacional eficaz para atender à demanda por moradia. E mesmo que fosse, a demanda ainda continuaria alta.

Em contrapartida, as cidades médias do Paraná têm sido alvo de análises mais aprofundadas acerca das políticas habitacionais e seus efeitos territoriais. Esses municípios têm experimentado um grande crescimento populacional nas

últimas décadas, tal fenômeno tem gerado transformações significativas no espaço urbano e nos modos de vida da população residente, com impactos diretos na dinâmica socioeconômica e territorial, especialmente o caso de Londrina. Autores como Beidack (2009), Leitzke (2015), Cordeiro (2015), Alcantara (2018), Ayoub (2019) e Junior (2020) dedicaram seus estudos em relação ao município de Londrina e demais cidades médias do Paraná. Esses estudos têm apontado para a expansão urbana desordenada e a intensificação da segregação socioespacial corroboradas pelos programas habitacionais públicos nas cidades médias do Paraná, em especial no município de Londrina.

Esta pesquisa, entretanto, irá tratar sobre o acesso da população de baixa renda aos programas de provisão de moradia social implementados em Londrina, como contribuição às pesquisas dedicadas ao município acima citado. Para dar início a essa discussão, a seção a seguir pretende demonstrar que o processo de ocupação do município, desde a sua gênese, seguiu a lógica da mercantilização da terra e da moradia, abrindo espaço para o mercado informal da habitação (CORDEIRO, 2015).

3.1.2 Surgimento de um mercado de terras e os caminhos e descaminhos do acesso à moradia em Londrina até os anos 2000.

A partir da comercialização das terras devolutas da porção norte do estado do Paraná, em meados da década de 1920, pela já citada Companhia de Terras Norte do Paraná (CNTN), decorre-se o contexto da gênese de Londrina (MONBEIG, 1984; MULLER, 2001; FRESCA, 2002; MARTINS, 2007). Para Fresca (2002) e Monbeig (1984), na década mencionada, criar uma cidade assumia elementos diferentes em comparativo àquelas fundadas no Brasil até o final século XIX. Isso porque, a partir do século XX, as cidades passam a ser criadas como “um empreendimento”.

Neste sentido, para Monbeig (1984), a gênese de Londrina além de marcar o início da ocupação das terras adquiridas pela companhia, tornava-se mais um empreendimento capitalista que viabilizava a reprodução do capital investido. A cidade desenvolveu-se sob um processo de colonização planejado, adquirindo-se a concessão da estrada de ferro e grandes áreas de terras férteis, a fim de loteá-las e revendê-las, buscando lucratividade em relação aos serviços disponibilizados e às propriedades urbanas comercializadas. Tendo o aval do

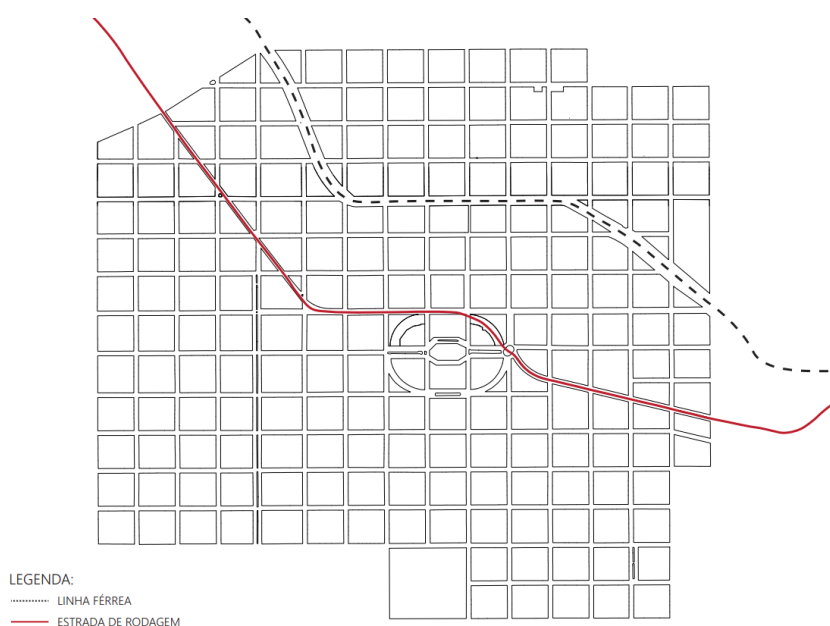
governo do estado que colocou à venda terras devolutas com o propósito de desenvolver o norte do Paraná (CORDEIRO, 2015).

A Companhia tomou a posse efetiva da sua propriedade em julho de 1929, com a fundação da cidade de Londrina destinada a lhe servir de sede e de ‘capital’ da zona por ela colonizada (MULLER, 2001). De acordo com Martins (2007), no mesmo ano, a CNTP instalou o primeiro escritório para dar início aos trabalhos de levantamento topográfico e, a seguir, aos planos de loteamento.

Com o tempo a cidade tornou-se o principal ponto de intermediação de mercadorias entre a área que se ocupava e o restante do país, em particular pelos trilhos da Estrada de Ferro São Paulo – Paraná. A partir daí Londrina manteve um crescimento constante, sendo elevada a município por decreto estadual em 3 dezembro de 1934 (CORDEIRO, 2015).

Foi projetada uma planta inicial para Londrina que seguia configuração espacial por meio da padronização de quarteirões retangulares que se caracterizava por um traçado rígido e geométrico, semelhante a um grande tabuleiro de Xadrez (PRANDINI, 1954; BARNABÉ, 1989; FRESCA, 2002). Neste cenário, a companhia expandiu as suas atividades promovendo a abertura de novas quadras a partir de 1930, aumentando assim sua área territorial inicial. Esse movimento demonstrou o interesse imobiliário e fundiário da CTNP em reproduzir o capital investido, a fim de gerar lucro através da comercialização de propriedades urbanas na região (MULLER, 2001).

Figura 19 – Planta inicial do município de Londrina, 1935.



Fonte: adaptado pelo autor (2023) de Prandini (1954).

O aumento das áreas comerciais e a melhoria da infraestrutura geraram valorização de várias localidades da cidade, principalmente no quadrilátero central. Isso dificultou a aquisição de lotes urbanos para população com menos recursos (FRESCA, 2002). De acordo com Barnabé (1989) e Prandini (1954) essa situação incentivou a comercialização de lotes em porções da cidade até então não ocupadas, localizadas próximas às vias de transporte e com preços mais baixos, especialmente na porção norte da malha ferroviária. A partir de então se sucederam vários novos loteamentos, e a expansão nos anos seguintes ocorreu de modo rápido e desordenado já que não seguia as linhas originais dos planos. De acordo com Martins (2007) essas vilas que surgiam ao norte da malha urbana central, estavam sendo alocadas em uma região de menor valorização imobiliária, enquanto nas áreas centrais havia uma diferenciação de preços o que resultava em muitos terrenos vazios. Para Linardi (1995), surgia, portanto, ainda na década de 1940, os primeiros sinais de segregação socioespacial de Londrina.

[...] ganhava maior dimensão, cresciam os vazios urbanos, tornava-se mais acentuada a segregação urbana, maior parcela da população sujeitando-se a conquistar um lugar na periferia. Aquele 'zoneamento espontâneo' – pois não era formalizado – esboçado no momento da ocupação inicial da cidade, agora tornava-se mais vigoroso era perceptível dentro da cidade a configuração de áreas 'mais nobres', localizada em áreas privilegiadas, enquanto outras áreas definiam-se como populares. [...] Vazios urbanos, especulação, segregação espacial, expansão da periferia, entre outros problemas faziam parte do repertório dessa cidade com pouco mais de uma década. (LINARDI, 1995, p. 184)

Ao longo dos anos 1950, considerado por Linardi (1995) e Fresca (2002) os “anos dourados”, foi que o município apresentou expressiva expansão econômica e físico-territorial, ao mesmo tempo que a população urbana passava a ser maior que a rural. Neste contexto, já cresciam os vazios urbanos e a segregação urbana tornava-se mais acentuada, maior parcela da população sujeitando-se a conquistar um lugar na periferia. Cerca de 30% da área urbana de Londrina eram vazios, pois seus preços eram mais elevados. Foi então que surgiam as primeiras favelas da cidade (PRANDINI, 1954; LINARDI, 1995; FRESCA, 2002; CORDEIRO, 2015).

Nas décadas que se seguiram - 1960, 1970, 1980 e 1990 -, grandes processos econômicos, políticos e sociais ocorreram na sociedade brasileira, emanando modificações no norte paranaense e por conseguinte na estrutura urbana e habitacional de Londrina. A cidade seria marcada por um período de

transformações agrárias, socioeconômicas e populacionais, entre outras, que impuseram à cidade outras formas de expansão urbana; era necessário que o governo estadual dotasse o território paranaense de infraestrutura que incentivasse o projeto desenvolvimentista no estado baseado na industrialização (FRESCA, 2002).

Neste contexto, ocorre a criação da COHAB-LD (Companhia de Habitação de Londrina)⁵³, atrelada às diretrizes nacionais para as questões de moradia, postos a partir da institucionalização do BNH em 1964. Embora a criação da COHAB-LD tenha ocorrido em meados da década de 1960, sua atuação efetiva realizou-se a partir de 1970. Neste intervalo, a COHAPAR (Companhia de Habitação do Paraná) atuou na construção de moradias populares em Londrina⁵⁴ (FRESCA, 2002).

Ayoub (2019) em sua tese traça um panorama da história da COHAB-LD, evidenciando aspectos que influenciaram a consolidação do modo de operar que condiciona as práticas de gestão por meio dos programas habitacionais. Segundo a autora, a companhia está apoiada na gestão empresarial e na especulação imobiliária, entendendo sua função como a de construir casas e não resolver problemas sociais; “é uma sociedade formada por ações de economia mista, vinculada à prefeitura Municipal de Londrina – maior acionista – por administração direta” (AYOUB, 2019, p.72).

A COHAB-LD foi credenciada como agente financeiro junto ao BNH somente em 1969, por meio da determinação advinda do BNH, que dispunha sobre a criação das companhias de Habitação. Passando a receber investimento direto e não como é no caso dos demais municípios que recebem através da COHAPAR (MARTINS, 2007). De acordo com o estatuto interno da COHAB-LD, a empresa visa atender às normas do Sistema Financeiro da Habitação e/ou Sistema Financeiro Imobiliário. A companhia foi definida em lei tendo como finalidade “I – Produção e comercialização de unidade habitacional, principalmente as de interesse social, obedecidas as normas e critérios estabelecidos pelo Governo Municipal e pela legislação federal (Art. 1, Lei

⁵³ Lei Municipal nº 1.008, de 26 de agosto de 1965.

⁵⁴ Em relação a problemática habitacional no município, Martins (2007) divide o século XX em dois principais momentos. O período entre 1930 e 1960, acerca da origem da cidade e a formação das primeiras favelas, e o período de 1970 a 2000 marcado pelos conjuntos habitacionais como possível solução da problemática que surgia em torno da moradia, é o momento das primeiras políticas habitacionais no município.

Municipal 1.008).

Segundo Fresca (2002), foi efetivamente a partir de 1970 que a COHAB-LD iniciou suas atividades na construção de conjuntos habitacionais em Londrina com recursos do BNH. Foi intensa a atuação da COHAB-LD na produção do espaço urbano londrinense através da construção dos conjuntos habitacionais que se espalharam por direções distantes do centro da cidade, em especial na porção norte. Em virtude da intensificação das migrações rurais urbanas que se processavam na década de 1970 e da falta de moradia que a cidade vivenciava, as unidades construídas eram rapidamente comercializadas.

Em Londrina, a COHAB-LD adotou a partir de 1970, um ritmo febril de construções de conjuntos populares ao norte da BR-369, criando, por exemplo, uma região de alta densidade populacional, o chamado Cinco Conjuntos (24 núcleos habitacionais próximos um dos outros)⁵⁵, que em 2010 já chegava a 41.825 habitantes, o que representava de 8% da população do município na época (IBGE, 2010). Para Junior (2020, p. 106) é a existência de uma “cidade dentro da cidade”.

Os ciclos de produção da COHAB-LD no século XX, de acordo com Ayoub (2019), acompanharam as fases de ascensão e declínio do BNH. Durante a década de 80 a produção caiu e a companhia entrou em declínio, principalmente devido ao endividamento da instituição. Ainda que o BNH tenha sido extinto, e a CAIXA passado a ser o principal órgão financiador das novas unidades construídas partir de meados da década de 1990, a COHAB-LD continuou intensificando sua atuação como agente financiador nas décadas seguintes (Martins, 2007). Segundo o autor,

Em 1986, com o encerramento das atividades do BNH e posterior transferência de suas responsabilidades para a CEF, esta passou a atuar como banco comum, transformando a habitação em um negócio, neste momento não mais com a finalidade de atender à população de baixa renda, carente de moradia, mas aos seus próprios interesses como agente financeiro (MARTINS, 2007, p. 96).

Quando cessaram os recursos para HIS do governo federal na década de 90, a CAIXA passou a cobrar valores e parcelas mais altas que dificultaram ainda

⁵⁵ Ficou conhecida assim porque na época da construção, os conjuntos não tinham nome e nem endereço. Os trabalhadores da obra começaram a identificar desta forma para facilitar a entrega de materiais, nesse momento existia 5 conjuntos iniciais que ficavam agrupados, daí o título “Cinco Conjuntos” (Folha de Londrina, 2018).

mais a inclusão da população de baixa renda nos programas habitacionais (Ayoub, 2019). De acordo com Martins (2007), as políticas habitacionais adotadas neste período chegaram a fornecer grande número de moradias à classe trabalhadora, todavia, longe de suprir as necessidades do déficit habitacional que chegava a 10% da população urbana da cidade. Além disso, não permitiu a oferta de moradias para atender à classe de menor poder aquisitivo (0 a 3 salários-mínimos).

Assim, durante o período que compreende as décadas de 1970 a 2000, houve uma grande quantidade de produção habitacional por parte da COHAB-LD e COHAPAR. Porém, essa produção se concentrou especialmente durante a vigência do BNH, para faixa de renda acima de 3 salários e em regiões periféricas da cidade, com destaque para a zona norte, situada distante do centro urbano (AYOUB, 2019). Para Beidack (2009), a atuação da Companhia se fez visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, ou seja, como já anunciado no capítulo 2 deste trabalho, condições que viabilizem o processo de acumulação e reprodução das classes sociais e suas frações.

Portanto, diante do exposto, as políticas habitacionais iniciais no município estiveram vinculadas à construção dos vários conjuntos habitacionais populares, em sua maioria localizados na porção norte da cidade, distantes da região central consolidada, e com pouca vazão à demanda habitacional da época, principalmente a população de baixa renda. Evidencia-se não apenas o agravamento do problema habitacional ao longo do século XX (falta de acesso à moradia, surgimento de favelas e ausência de infraestrutura e serviços públicos), mas também lógica de produção capitalista do espaço urbano em Londrina por meio da comercialização de terra, iniciado com o projeto da CNTP.

Aqui retoma-se o debate feito no primeiro capítulo, especificamente na seção 1.2, a produção do espaço urbano está relacionada com os interesses dos diferentes agentes que a compõe, de modo que o valor de troca está acima do valor de uso do espaço (CORREA, 1989; HARVEY, 2005; ROYER, 2014). Londrina insere-se fortemente nesse contexto, isto é, produção e apropriação do espaço urbano da cidade, criando condições propícias para acumulação capitalista, através de planejamento privado. Desde então o poder público local em Londrina vem atuando como promotor imobiliário, com a oferta de moradia social para a população via COHAB-LD, resultando em um quadro de

precariedade habitacional no município e que tem se agravado ao longo dos anos (FRESCA, 2002; AYOUB, 2019).

Desta forma, percebe-se que o período que antecede o início do recorte temporal imposto para análise nesta pesquisa (2001), as ações do poder público (seja ele municipal, estadual ou federal) perante o acesso à moradia para população de mais baixa renda, reforçou a segregação socioespacial, tanto devido à localização dos conjuntos, à falta de infraestrutura e serviços básicos, quanto no investimento em áreas mais nobres das cidades, reforçando a valorização de certas regiões em detrimento de outras, cabendo os mais pobres morar nas áreas mais distantes e mais carentes de infraestrutura.

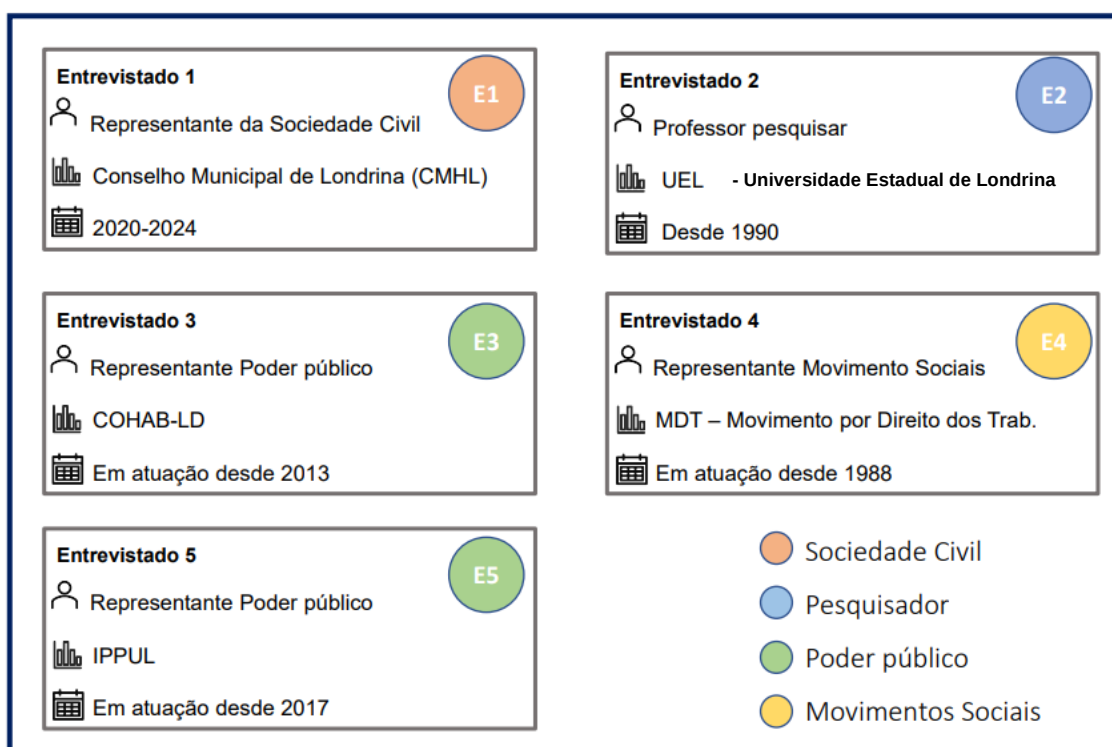
3.2 O LUGAR DA POLÍTICA HABITACIONAL EM LONDRINA (2001 A 2020): INTERESSE PRIVADO COMO PROTAGONISTA

Para viabilização desta fase da pesquisa foi realizado levantamento para estudo de caso no município de Londrina, a partir da coleta dos dados a seguir. Coleta de dados secundários: arcabouço legislativo - Lei do Plano Diretor (Lei nº 10.637/2008 e nº 13.339/2022), Plano Local de Habitação (2011), Conselho Municipal de Habitação (Lei 10.278/2007) – documentos, dados habitacionais (sobretudo déficit de moradia), instrumentos do E.C aplicados, dados relativos ao valor da terra, censos demográficos do IBGE, mapeamentos e outras informações necessárias do município. Foram consultadas também fontes bibliográficas (MARTINS, 2007; CORDEIRO, 2015; LEITZKE, 2015; ALCANTARA, 2018; AYOUB, 2019), bem como os principais jornais locais: Folha e Jornal de Londrina, e o jornal virtual Portal Verdade.

Coleta de dados primários: foram realizadas entrevistas com agentes públicos, movimentos sociais, representante da sociedade civil e pesquisadores locais. Realizamos entrevistas a partir de um roteiro com questões semiestruturadas (APÊNDICE A). Participaram dessas entrevistas: Representante da Sociedade Civil com atuação no CMHL (E1); Professor pesquisador com vínculo na Universidade Estadual de Londrina (UEL) e atuante no direito à moradia e à cidade (E2); Representante da Companhia de Habitação de Londrina, COHAB-LD (E3); Representante dos Movimentos Sociais no município (E4); e, por fim, Representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Londrina – IPPUL (E5). Com as entrevistas, buscou-se

qualificar a análise quanto ao papel dos agentes na discussão e formulação das políticas habitacionais no município, e como (e se) tem sido debatido as políticas e formas alternativas de moradia a fim de garantir o acesso à moradia para população de baixa renda. Além de confrontar as informações adquiridas na etapa de coleta de dados secundários.

Figura 20 – Síntese dos entrevistados no Município de Londrina.



Fonte: Do autor, 2023.

Teve-se como recorte temporal, nesta etapa da pesquisa, o marco legislativo do Estatuto da Cidade (Lei 10257), a partir de 2001, que regulamenta os artigos da política urbana na C.F (1988) acerca da função social da propriedade e da cidade, cuja importância já foi justificada ao longo do trabalho. Neste sentido, será examinada a política de habitação de interesse social de Londrina, discutindo-se os principais programas executados e demais recursos aplicados em moradia no município até 2020, com o fim do PMCMV⁵⁶. Nesta seção, procura-se demonstrar a produção habitacional do período, articulações, reflexos no contexto urbano e principalmente acesso dos mais pobres à moradia

⁵⁶ Foi substituído pelo 'Casa Verde e Amarela', porém a pesquisa irá se ater até o fechamento do ciclo do PMCMV no município, em 2020.

digna (efetividade ou não do acesso à moradia nas políticas habitacionais de Londrina 2001-2020).

3.2.1 Contornos da política urbana habitacional em Londrina entre os anos 2001 e 2010

Doravante o processo de descentralização político-administrativa, indicado pela constituição federal de 1988, e iniciado nos primeiros anos do séc. XXI, surge uma nova perspectiva para a democratização das políticas públicas que passaram a ser de responsabilidade da gestão local (OLIVEIRA, 2012). Todavia, nos anos 2001 e 2002, período que antecede a criação do Ministério das Cidades (2003), ainda na ausência de uma política habitacional estruturada, boa parte das unidades habitacionais entregues não resultou do financiamento público federal, mas municipal e estadual (COHAB-LD e COHAPAR). Foi produzido um total de 548 unidades habitacionais no município, os conjuntos Aurora Tropical (204 unidades), na região oeste da cidade, e o Conjunto Horizonte (344 unidades), na região norte (LEITZKE, 2015).

Cordeiro (2015) ressalta que as experiências no campo habitacional ocorridas no município neste período estavam diretamente ligadas à implementação das políticas de intervenção em assentamentos precários. Isto ocorre a partir do entendimento das favelas como resultado da falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda, por parte da gestão municipal. Além disso, levantamento realizado em 2001 pelo poder público identificou 57 núcleos subnormais em Londrina (CORDEIRO, 2015).

Todavia, com a chegada do governo Lula em 2003, conforme apresentado na seção 2.1.2, as políticas habitacionais brasileiras são retomadas e a produção de moradia pelo governo federal volta a crescer (LEITZKE, 2015). A institucionalização das políticas habitacionais direcionadas pelo PNH (conforme esquematizado na figura 4, p. 73) exigiu que os municípios mudassem sua forma de atuar, obrigando-os a elaborar um Plano Local de Habitação (PLHIS), para poderem usufruir dos recursos federais para habitação e do FNHIS.

Foi neste cenário que o município viabilizou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para atender às necessidades de moradia. O Programa — que foi idealizado pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa

Econômica Federal — trouxe como proposta o conceito de arrendamento como solução para o acesso à habitação social, mediante a contrato de arrendamento residencial com opção de compra ao fim do período. De acordo com Cordeiro (2015) o programa atendeu exclusivamente às necessidades de moradia da população que se enquadrava na renda familiar entre três e seis salários-mínimos, que não possuía nenhum imóvel em seu nome e que tivesse o cadastro financeiro aprovado pela CAIXA.

No município de Londrina, desde a implementação do PAR, foram executados um total de 17 empreendimentos: cinco deles entregaram casas na modalidade horizontal, e outras doze na modalidade vertical, isto é, unidades de apartamentos. Totalizando a entrega de 2.284 unidades habitacionais construídas até 2009, onde ocorreu a entrega do último residencial (CORDEIRO, 2015). Ainda que as diretrizes do programa tenham representado avanços, acerca das principais críticas que eram dirigidas aos modelos desenvolvidos pelo antigo BNH, em relação a inserção urbana, especulação de vazios e segregação socioespacial; a faixa de renda atendida não chegou à população de menor renda (0 a 3 salários-mínimos).

Portanto, entre 2003 e 2009, período que antecede o PMCMV, as principais fontes de recursos para a produção de moradias em Londrina estiveram relacionadas ao PAR. Outros programas/recursos pontuais também fizeram parte deste período, sendo o PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social e o HBB – Habitar Brasil do Banco do BID⁵⁷, estes financiavam projetos de urbanização de assentamentos subnormais. Juntas, essas fontes/recursos e programas de construção de habitação produziram no período 3882 unidades habitacionais, conforme tabela abaixo.

Tabela 6 – Conjuntos habitacionais (HIS) entregues entre 2003 e 2009.

Ano de entrega	Conjunto Habitacional	Localização	Quantidade de unidades	Programa/Recurso
2003	Jamile Dequech (IV)	Sul	264	PSH
2003	Jd. Jerônimo Nogueira de Figueira	Norte	127	PAR
2004	Jardim Hirata	Noroeste	46	PAR
2004	Projeto Onde Moras	Norte	31	PSH
2004	Residencial São Vicente Palotti I, II e III	Norte	342	PAR
2004	Residencial Ilha do Mel	Leste	42	PAR
2004	Residencial Piazza Toscana	Norte	80	PAR

⁵⁷ Banco Interamericano de Desenvolvimento

2005	Jardim Maracana	Oeste	287	HBB
2005	Felicidade	Norte	108	PSH
2005	Primavera	Norte	53	OGU
2005	Barcelona	Norte	7	COHAB
2005	Residencial Pinheiros	Leste	176	PAR
2005	Residencial Lindóia	Leste	174	PAR
2006	Jardim Monte Cristo	Leste	177	OGU
2006	Jardim Monte Cristo	Leste	471	COHAPAR
2007	Jardim Campos Verdes	Norte	6	COHAB
2007	Residencial Padre Carmel Bezzina I	Norte	84	PAR
2007	Residencial Padre Carmel Bezzina II	Norte	48	PAR
2007	Residencial Anselmo Vedoato	Noroeste	256	PAR
2007	Residencial Abel Chimentão	Noroeste	244	PAR
2009	Jardim Nova Esperança	Sul	28	COHAB
2008	Moradias Cabo Frio XXI	Norte	13	COHAPAR
2008	Moradias Tibagi II	Norte	34	COHAPAR
2008	Jardim Felicidade	Norte	108	COHAPAR
2008	Vila Residencial Cancun I	Norte	116	PAR
2008	Residencial Carlos Machado	Noroeste	192	PAR
2009	Residencial Guilherme Viscardi	Noroeste	240	PAR
2009	Vila Residencial Cancun III	Norte	64	PAR
2009	Vila Residencial Cancun IV	Norte	64	PAR
Total			3882	

Fonte: Leitzke, 2015; Cordeiro, 2015; Perfil Londrina, 2020. Sistematizado pelo autor, 2023.

Ao comparar as unidades entregues com a demanda por habitação neste mesmo período, percebe-se que pouco se avançou em relação ao acesso dos inscritos para cadastro de aquisição de habitação social no município. De 2002 a 2009, segundo dados levantados pela revista Perfil de Londrina (2010), o número de inscritos na COHAB-LD era de 35.750, e a quantidade de contemplados 4.269. Isto é, apenas 12% do cadastro foi atendido com provisão de moradia social neste período.

Os problemas urbanos se acentuam neste intervalo de tempo e os desafios se apresentavam cada vez maiores. A segregação socioespacial instaurada a partir da expansão da planta inicial da CNTP, permanece ainda mais forte na primeira década do séc. XXI (MARTINS, 2007; BARTLO, 2015; CORDEIRO, 2015, LEITZKE, 2015). De acordo com pesquisa feita por Bartlo (2015), as áreas com maior concentração de renda nominal mensal estavam localizadas principalmente em um eixo entre a área central e a porção sudoeste da malha urbana, sendo ocupadas por pessoas autodeclaradas brancas e amarelas. Enquanto os setores censitários com menor rendimento nominal mensal são os

que apresentavam elevada concentração de pretos e pardos e estão localizados principalmente na porção norte, leste e sudoeste da cidade.

Além disso, Martins (2007) saliente que, em 2003, havia cerca de 34.000 terrenos sem uso em Londrina, quase 20% dos lotes urbanos à mercê da especulação imobiliária, sem considerar áreas limitrofes com a malha urbana existente. Segundo estudos de Fresca (2002), Martins (2007), Oliveira (2012) entre outros autores, a presença de vazios urbanos constata de forma irrefutável a lógica da especulação imobiliária presente no município desde sua gênese, lotes em estoque, aguardando a valorização de mercado. E a partir dos levantamentos feitos por esta pesquisa entre os anos 2022 e 2023, que será demonstrado ao longo desta seção, percebe-se que tal lógica vigora até os dias atuais.

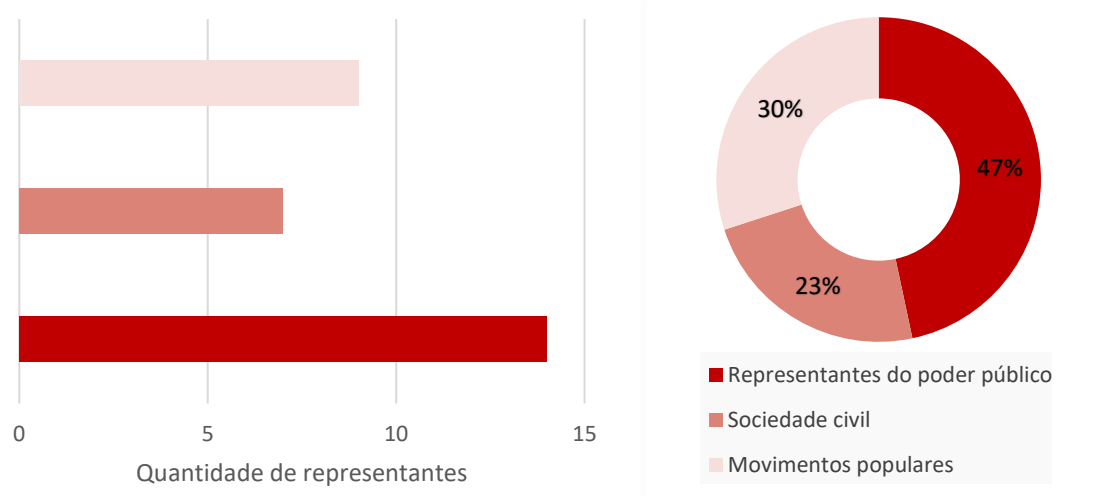
Neste cenário, em 2006, ocorre a primeira Conferência Municipal de Habitação, de onde resulta o projeto de lei 110/2007, que institui o Conselho Municipal de Habitação (CMHL), sendo aprovado e convertido em lei 10.278 de 2007. Da Conferência também resulta a criação do Fundo municipal de Interesse Social (FNHIS) (CORDEIRO, 2015).

Dentre outras atribuições, o CMHL foi criado a fim de desenvolver estudos e propor medidas que visem à integração dos assentamentos precários ao tecido urbano, a articulação da política habitacional às demais políticas setoriais, assim como sua integração ao Plano Diretor, contribuindo, desta forma, para a implantação dos instrumentos previstos pelo E.C. e indo ao encontro princípios da função social da cidade (art. 2). Contudo, segundo o Entrevistado E1, o conselho não tem avançado na implementação de uma política habitacional no município.

o CMHL é um conselho que responde à necessidade da COHAB-LD de aprovar algo quando necessário. O conselho não percebe sua importância e foi desestimulado na última gestão do governo federal, tendo poucas ou quase nenhuma reunião. As discussões do conselho não têm avançado (INFORMAÇÃO VERBAL. E1, 2023).

O CMHL é composto atualmente (gestão 2020/2024) por 30 membros. O mandato dos representantes é de quatro anos, sendo permitido a reeleição para um mandato consecutivo. Os conselheiros titulares e suplentes são escolhidos dentre os participantes de sua respectiva representação, indicados durante a Conferência Municipal da Habitação que acontece a cada 4 anos na cidade, atualmente organizados da seguinte forma.

Gráfico 5: Composição do Conselho Municipal de Habitação de Londrina, 2020-2024.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

De acordo com o entrevistado E1, em relação ao fundo de habitação, o município não tem articulado o financiamento de impostos prevendo percentual de arrecadação para ele. Os recursos arrecadados são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU)⁵⁸. Com isso não existe atualmente nenhum valor disponível no fundo de habitação, estando a política habitacional do município, em relação aos investimentos locais, à mercê de programas e projetos específicos.

A II Conferência Municipal de Habitação foi realizada em 2009, com o tema “Moradia Digna e Legal”. De acordo com Cordeiro (2015), as discussões centralizaram-se sobre a regularização fundiária e legislação urbanística adequada à realidade do município⁵⁹. Foi após essa Conferência que o Conselho, de fato, passou a sua efetiva atuação, dando início aos trabalhos.

Ainda neste contexto da Conferência, no ano seguinte, foi dado início aos trabalhos para a elaboração do PLHIS (2011), dividido em 3 principais etapas: ETAPA I – Proposta pedagógica, ETAPA II – Diagnóstico do setor Habitacional, ETAPA III – Estratégia de ação. De acordo com as discussões do PLHIS no

⁵⁸ O FMDU foi criado em 2015 pela Lei Municipal 12.244, tendo como finalidade a aplicação dos recursos provenientes da aquisição onerosa de potencial construtivo, destinada a diversas finalidades entre elas a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; porém não tem sido utilizado com esse fim, sendo direcionado prioritariamente para outras demandas no município, de acordo com Entrevistado E5.

⁵⁹ No ano de 2007, segundo Cordeiro (2015), o número de assentamentos precários de Londrina aumentou de 57 para 69.

Conselho Municipal de Habitação, seu objetivo seria de:

Orientar as ações do poder público e da iniciativa privada para que venham garantir o acesso à moradia adequada às famílias de mor renda, integrando a política de habitação de interesse social às políticas públicas; - definir ações de curto, médio e longo prazo que ampliem o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, serviços, trabalho e lazer. [... possibilitar o acesso aos recursos públicos federais destinados à habitação de interesse social através da participação da comunidade (CMHL, 2010, ATA 3. REUNIÃO, p. 6)⁶⁰.

Oliveira (2012) em sua pesquisa, ao analisar o registro histórico das discussões concernentes à discussão do PLHIS no Conselho Municipal de Habitação, constata que a principal preocupação dos conselheiros e agentes envolvidos na elaboração do Plano estava relacionada ao atendimento das exigências do Ministério das Cidades para que o Município tivesse acesso aos recursos do FNHIS. Tal discussão acabou sobrepondo a importância do planejamento local proposto pela política habitacional, ainda que o Conselho também estivesse se aprofundando nas discussões do PMCMV (OLIVEIRA, 2012).

Oliveira (2012), ao analisar a construção do PLHIS no município, constata que a proposição paralela do PMCMV enquanto planejamento da HIS, demonstra clara regressão na perspectiva de consolidar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, como visto na maioria do país (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Isso porque o objetivo inicial do programa em questão era solucionar o problema da construção civil, alinhado a atender a população de baixa renda em massa. A aplicabilidade do Plano depende do diálogo entre COHAB e os demais órgãos que possuem o controle da gestão da política urbana municipal.

Em conversa com os representantes do poder público local, E3 e E5, os entrevistados ressaltam que entendem a importância do Plano Local de Habitação de Interesse social como planejamento das ações e políticas habitacionais em relação à demanda por moradia em Londrina. Entretanto, quando questionados sobre a atualização do Plano, a COHAB-LD (E3, 2023) diz que não tem previsão e complementa: “Só estamos apagando incêndio. Precisamos parar para planejar, porém não temos tido tempo e nem recurso humano para tal (INFORMAÇÃO VERBAL. E3, 2023). Já o representante do

⁶⁰ Trecho trazido por Oliveira (2012) em sua pesquisa de dissertação.

IPPUL (E5), ao receber o mesmo questionamento, diz não ter conhecimento e, assim como a COHAB, salienta não ter nenhum tipo de recurso, no município, voltado para contratação de estudos mais aprofundados enquanto instituto, “nossa estrutura é muito pequena para gente conseguir fazer tantos levantamentos” (INFORMAÇÃO VERBAL. E5, 2023).

Em 2012 ocorreu a terceira Conferência com o tema “Morar na cidade que me reconhece”. A ideia central estava ligada ao entendimento de que o enfrentamento do déficit habitacional não poderia se limitar à oferta de moradias. O texto base da conferência afirmava que o processo de crescimento e desenvolvimento da cidade e a democratização da oferta de moradias precisavam ser compreendidos como meio de integrar as pessoas e articular a vida de toda a cidade. O texto dizia ainda que a moradia não se reduz à oferta de um espaço exclusivo para as pessoas viverem, a política habitacional faz parte da Política Urbana e do conjunto das Políticas Públicas, devendo garantir aos indivíduos o pleno exercício da cidadania.

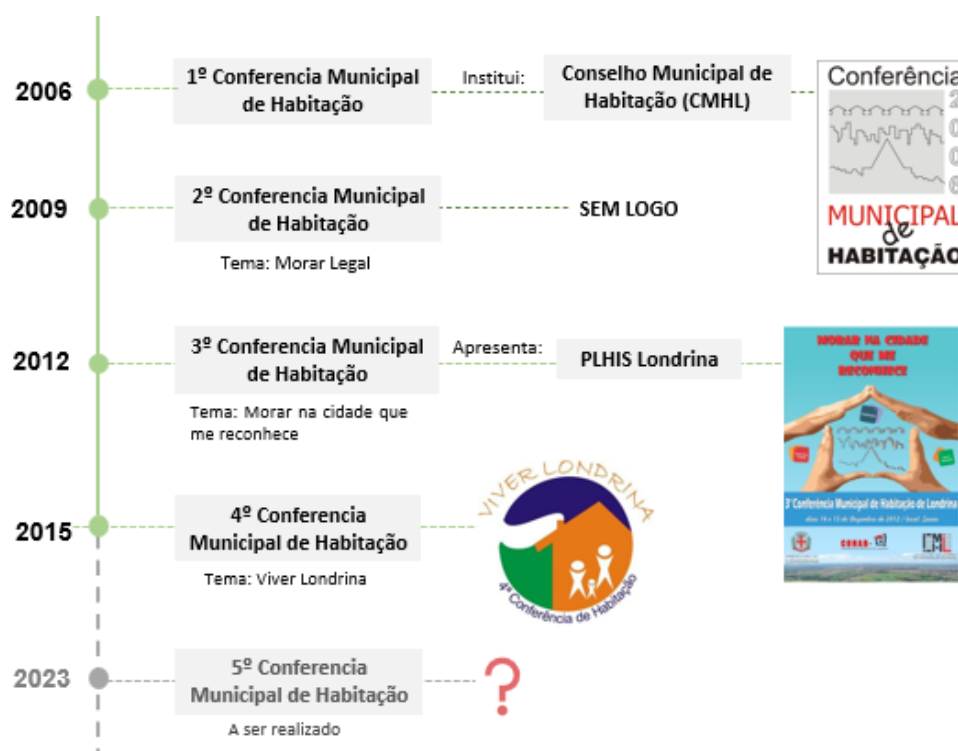
Nessa Conferência foi apresentado o PLHIS, que era documento necessário para que o município acessasse os recursos junto ao PMCMV. Também foi debatida a importância da constituição da ZEIS como estratégia para a produção habitacional de interesse social, além de definir os critérios para aplicação de outros instrumentos do Estatuto da Cidade na questão habitacional.

Vale destacar algumas propostas da pré-conferência, elaboradas pelos movimentos populares, poder público e sociedade civil organizada. As propostas 11 e 12 defendiam ocupar os vazios urbanos com HIS, em todas as regiões da cidade, utilizando os instrumentos constitucionais e do Estatuto da Cidade. Em consonância, a proposta 16 sugeria elaboração de estratégias e leis especiais para a validade de instrumentos jurídicos e tributários previstos no Plano Diretor (PEUC, IPTU progressivo, desapropriação, outorga onerosa, direito de preempção, operação consorciada, concessão especial de uso). Destaca-se, por fim, a proposta 18, de criação de uma Secretaria Municipal de Habitação com finalidade de administrar a política municipal de habitação e gerir o Fundo Municipal de Habitação (FMH). Todavia, em conversa com todos os entrevistados (E1, E2, E3, E4 e E5), de maneira uníssona, afirmam que nenhuma dessas propostas citadas avançaram no município até o presente momento.

A quarta conferência que aconteceu em 2015, com o tema “Viver Londrina”,

também não conseguiu avançar nas pautas mencionadas na conferência anterior. Em 2023, ano da conclusão desta pesquisa, está prevista a quinta conferência de habitação no município, com previsão para acontecer no segundo semestre do ano. O tema ainda não está definido. No entanto, em conversa com o entrevistado E1 que tem representação no referido CMHL, comenta que será levado para o conselho a possibilidade de pautar formas alternativas de moradia na conferência que está por vir.

Figura 21 – Histórico das Conferências Municipais de Habitação em Londrina.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Ao traçar um histórico das conferências de habitação ocorridas no município de Londrina, nota-se que as mesmas pouco têm contribuído para a construção de uma política local e, apesar das pautas serem discutidas, existem entraves no avanço de alternativas para sanar a alta demanda por moradia no município, os quais estarão mais evidentes ao decorrer das próximas seções.

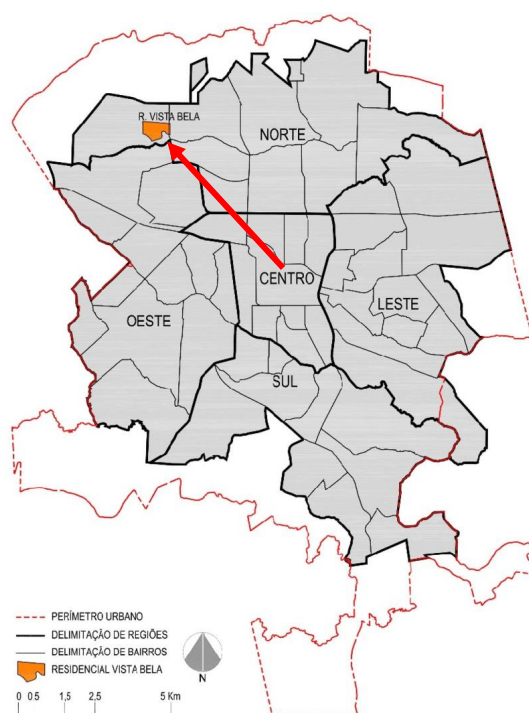
A década que se segue (2010-2020) é marcada pela atuação do Programa MCMV em Londrina. Portanto, na seção a seguir discutiremos melhor seus efeitos no território e qual o saldo do acesso à moradia pelos mais pobres.

3.2.2 Os efeitos do PMCMV no Município – 2010 a 2020: um aparente direito à moradia, mas sem a cidade.

Com a chegada do Minha Casa Minha Vida no município em 2009⁶¹, assim como em demais cidades do país, assistiu-se a práticas que extrapolaram os limites da legalidade (ALCANTARA, 2018; AYOUB, 2019). Os empreendimentos foram implementados na franja do perímetro urbano de diferentes regiões da cidade, longe da região central, com pouca ou nenhuma infraestrutura prévia.

Ainda em 2009, iniciou-se em Londrina a construção de um dos maiores empreendimentos do programa: o Residencial Vista Bela. Foi considerado naquela época o maior canteiro de obras do país, concentrando em um mesmo terreno dez contratos, com três construtoras diferentes (CORDEIRO, 2015; ALCANTARA, 2018, AYOUB, 2019). O empreendimento foi construído na zona norte da cidade, consideravelmente distante das áreas centrais, a 6,3 km do quadrilátero central (Figura 22), totalizando 2.812 unidades.

Figura 22 – Localização do Residencial Vista Bela.



Fonte: Zanon et al, 2015. Modificado pelo autor, 2023.

⁶¹ Para o município participar do programa federal, foram viabilizadas duas formas de acesso: uma intermediada pela COHAB-LD, atendendo ao cadastro das demandas, e outra, individualmente pelos interessados ou construtoras por meio de proposta diretamente à CAIXA (CORDEIRO, 2015).

A ocupação do residencial foi iniciada no segundo semestre de 2011. Entretanto, no bairro, permaneciam ausentes os equipamentos de serviços essenciais, como escolas de ensino fundamental e médio e unidade básica de saúde. Em termos de planejamento foi necessário criar toda uma infraestrutura e serviços para atender uma nova cidade⁶² em função da distância da então malha urbana, reforçando a lógica da especulação imobiliária e da segregação socioespacial na cidade.

Leitzke (2015) reforça que ainda que o PMCMV tenha estabelecido que a responsabilidade de implantação desses serviços públicos fosse do município — em contrapartida à construção do conjunto habitacional pelo governo federal —, a administração municipal da época, não seguiu as normas do referido programa, deixando de implantar os serviços públicos simultaneamente à entrega do conjunto habitacional.

Assim, apesar de positiva a quantidade de famílias beneficiadas, destaca-se como pontos negativos a ausência de serviços públicos básicos e o tamanho pequeno das moradias. Nota-se que, assim como em outros momentos históricos e políticas habitacionais, a garantia do direito à moradia se realiza concomitantemente com a privação de outros direitos (LEITZKE, 2015, p.113)

Figura 23 – Foto aérea da implantação do empreendimento Vista Bela em contraste com a área urbana consolidada.



Fonte: Foto disponível no site protenge.urbanismo.com.br, s/d. Acesso em 20/04/2023

Para Alcantara (2018), o Vista Bela retrata a lógica dos empreendimentos de Faixa 1 executados no município. Assim como no BNH, caracterizam-se, principalmente, pela concentração de grande número de unidades habitacionais

⁶² De acordo com a COHAB-LD, em 2010 o Residencial Vista Bela possuía uma população de aproximadamente 8.395 habitantes, sendo maior em população do que 242 municípios dos 399 paranaenses.

em áreas periféricas das cidades, desprovidas de infraestrutura adequada e equipamentos urbanos voltados ao atendimento de serviços essenciais, como saúde e educação (ALCANTARA, 2018).

Ainda segundo o autor, o caso do Vista Bela tem uma forte relação com a ideologia da “Casa Própria”, ou aqui nesta pesquisa denominada “Mito da Casa Própria”. Em conversa com os moradores, Alcantara relata que nas falas de muitos deles, observa-se a ideia de que o acesso à propriedade da moradia é de grande valor (de troca) para qualquer família. Para um dos entrevistados, “[...] sonho realizado, sonho de saber que é minha casa, de ter para onde voltar, que não vão bater na tua porta cobrando aluguel, apesar dos problemas [urbanos] aqui” (ALCANTARA, 2018, p. 199). O autor chega à conclusão de que,

[...] contemplou-se o acesso à casa própria, mas manteve-se ou agravou-se o desamparo no que diz respeito às necessidades que são inerentes a qualquer cidadão, em especial os que vivem com poucos rendimentos e em situação de vulnerabilidade social (ALCANTARA, 2018, p.116).

É importante citar alguns outros pontos já levantados por autores que se dedicaram a estudar especificamente o programa MCMV em Londrina, como Cordeiro (2015), Alcantara (2018) e Ayoub (2019): 1) Assim como em outras cidades, a implantação do PMCMV, conforme salientado na sessão 2.3.1, foi conduzida como oportunidade de aumento do volume de crédito para produção e desenvolvimento do setor imobiliário local, interrompendo o esboço da política habitacional que começava a ser desenhado pela elaboração do Plano de ZEIS⁶³; 2) Apesar de terem sido contemplados com unidade habitacional, muitos dos beneficiados pelo PMCMV não permaneceram morando no empreendimento por não conseguirem arcar com as parcelas do financiamento; 3) Não atendeu às diversidades de demandas, integração e desenvolvimento das cidades médias, no qual assistimos especulação imobiliária, articulações de grandes proprietários de terras.

A seguir a relação de todos os conjuntos habitacionais de interesse social entregues entre 2010 e 2020 no município de Londrina, a grande maioria deles através do PMCMV.

⁶³ Segundo Ronilk (2015, p.243), com base nos dados da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia, “todos os municípios pesquisados no âmbito da pesquisa abandonaram suas políticas para ‘rodar’ o programa”.

Tabela 7 - conjuntos habitacionais (HIS) entregues entre 2010 e 2020

<i>Ano de entrega</i>	<i>Conjunto Habitacional</i>	<i>Localização</i>	<i>Quantidade de unidades</i>	<i>Programa/ Recurso</i>
2010	Parque Residencial Elizabeth	Sul	32	MCMV
2010	Jardim nova esperança	Sul	100	MCMV
2010	Jardim Ana Terra	Sul	85	MCMV
2011	Residencial Columbia	Oeste	21	MCMV
2011	Residencial Vista Bela I, II, III	Norte	958	MCMV
2011	Residencial Vista Bela IV, V	Norte	863	MCMV
2012	Residencial Vista Bela VI, VII, VIII	Norte	904	MCMV
2012	Residencial Pairequê	Norte	156	MCMV
2010	Nova Esperança	Sul	100	MCMV
2011	Nova Esperança II	Sul	50	MCMV
2012	Felicidade (FNHIS)	Norte	45	FNHIS
2012	Jamile (FNHIS)	Sul	10	FNHIS
2012	Nova Esperança (FNHIS)	Sul	62	FNHIS
2013	Nova Esperança III	Sul	61	MCMV
2013	Residencial Cristal I e II	Sul	480	MCMV
2013	Cerejeira – Yticon – Faixa II	Leste	176	MCMV
2013	Quatro Bairros – Portal dos Pioneiros	Leste	15	MCMV
2013	Azaleias – Yticon – Faixa II	Norte	208	MCMV
2014	Quatro Bairros – Res. Abussaf	Leste	54	MCMV
2014	Quatro Bairros–Moradas dos Pioneiros	Leste	12	MCMV
2014	Quatro Bairros – Jerônimo Nogueira	Norte	149	MCMV
2014	Ipê – Faixa II	Norte	256	MCMV
2014	Acácia – Faixa II	Norte	144	MCMV
2019	Vila Romana	Leste	19	MCMV/FGTS
Total	-	-	4960	-

Fonte: Perfil Londrina, 2020

A partir de 2015, cessaram os recursos para a produção de conjuntos habitacionais no município, o que deixou, inclusive, um conjunto do PMCMV inacabado. De acordo com Ayub (2019), a escassez de recursos também contribuiu para a ênfase em ações de regularização fundiária, tendo em vista que é uma política que “minimiza a necessidade de aquisição de novas áreas pela COHAB-LD”. Segundo o representante da COHAB-LD (E3, 2023), com a baixa nas construções de unidades habitacionais pelo PMCMV a partir de 2015, o pouco recurso que se tem possibilita como ação única a questão da regularização fundiária no município. Atualmente são 13 áreas públicas em Regularização, algumas de propriedade da COHAB e outras do município, concedendo a escritura (propriedade) da terra aos beneficiados pela regularização.

Diante disto, a relação entre o número de inscritos cadastrados para

aquisição de moradia social e a quantidade de contemplados com programas habitacionais entre 2010 e 2020 é irrisório, conforme podemos observar no gráfico e tabela abaixo. Para o período, o entrevistado E2, professor pesquisador, salienta que,

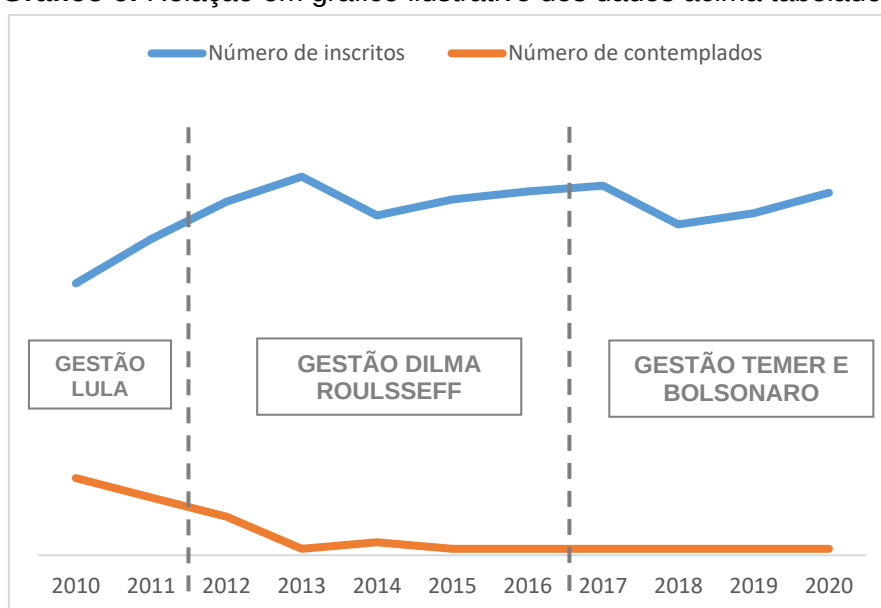
Nos últimos anos, o que foi produzido [...] a produção ela é pífia, porque se for nesse ritmo, o atendimento à demanda existente vai levar mais de 450 anos⁶⁴ para ser atendido a demanda atual em função dessa quantidade que está sendo feita (INFORMAÇÃO VERBAL. E2, 2023)

Tabela 8- Número de inscritos para cadastro de aquisição de moradia social e contemplados pelos programas habitacionais entre 2010 e 2020.

Ano	Número de inscritos	Número de contemplados
2010	42.186	4.670
2011	49.191	2.213
2012	54.997	938
2013	58.890	17
2014	52.847	176
2015	55.354	39
2016	56.585	168
2017	57.490	142
2018	51.440	52
2019	53.214	211
2020	55.369	110

Fonte: COHAB, 2020. Perfil Londrina, 2021. Sistematizado pelo autor, 2023.

Gráfico 6: Relação em gráfico ilustrativo dos dados acima tabelados.

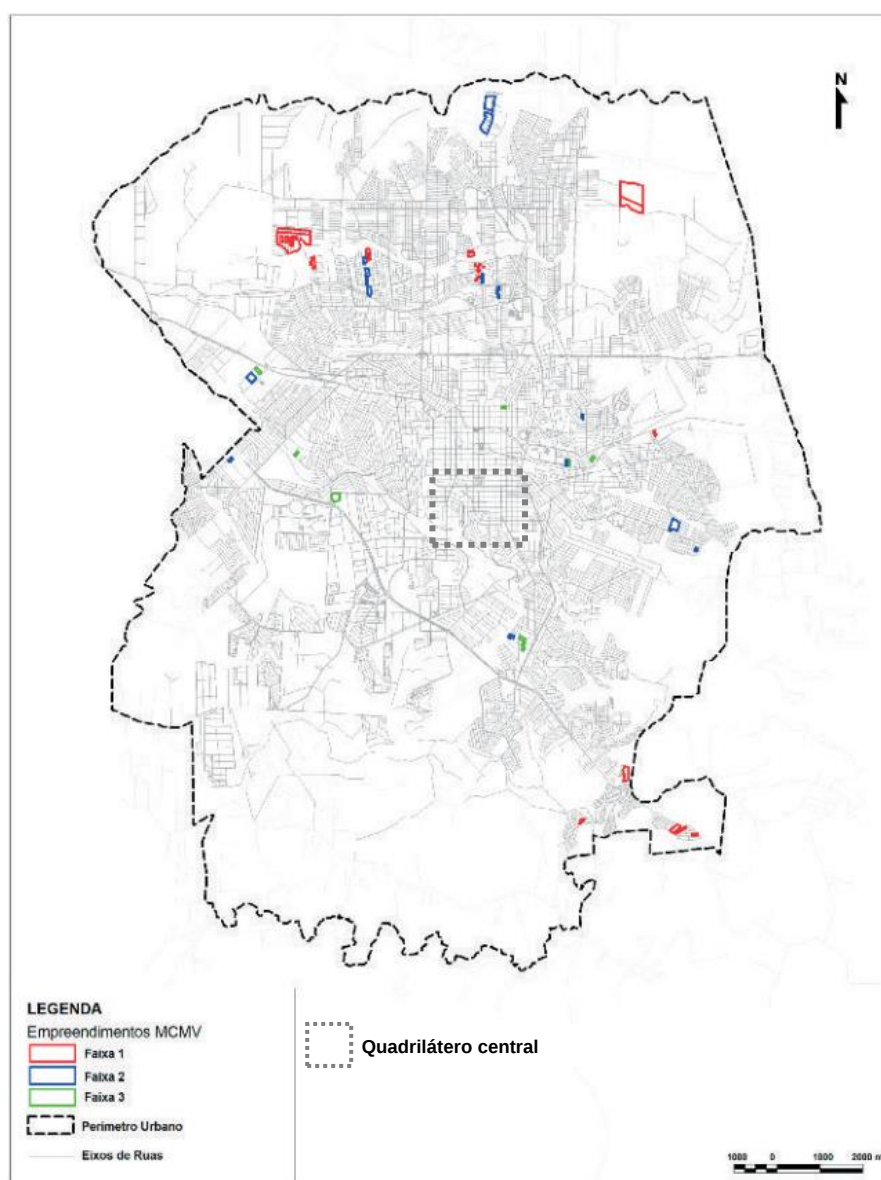


Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

⁶⁴ Artigo do jornal Portal Verde corrobora com essa informação. Disponível em: <https://portalverdade.com.br/deficit-de-moradia-456-anos-para-atender-a-demanda-atual-em-londrina/>

Em relação à localização dos conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV no município, como já citado no caso do Bela Vista, seguiu a lógica nacional: articulação do programa com mercado de terras, periferização provocada pela implementação dos empreendimentos em localização periférica (AYOUB, 2019). Os empreendimentos construídos por grandes incorporadoras, voltados às Faixas 2 e 3, foram implementados em localizações diversas, a maioria com infraestrutura consolidada e boa acessibilidade. Por outro lado, os empreendimentos referentes à Faixa 1, contrastam fortemente com a localização dos demais, sendo inseridos em sua totalidade nos extremos dos perímetros urbanos, conforme ilustrado na Figura 24.

Figura 24 – Localização dos empreendimentos do PMCMV em Londrina.



Fonte: Alcantara, 2018. Modificado pelo autor, 2023.

A Figura anterior nos permite observar, de imediato, a diferença notável de localização entre os empreendimentos da Faixa 1 e os das Faixas 2 e 3, principalmente a distância de cada um em relação ao quadrilátero central. Segundo o entrevistado E1 (2023), ainda que exista um banco de terras públicas em áreas consolidadas no município, a Companhia de Habitação de Londrina acaba fazendo permuta, ou seja, vendendo suas terras bem localizadas e caras para adquirir terras mais baratas em outras localidades a fim de viabilizar habitação social. Ao mesmo tempo que outros terrenos devem continuar sendo mantidos sem uso, aguardando sua valorização à medida que as transformações aconteçam no entorno.

Em Londrina, o cartório de registro de imóveis, segundo Ayoub (2019), também teve um papel significativo na política habitacional, no qual a propriedade privada foi o principal modelo adotado. A política habitacional atual no Brasil, seja pelo MCMV, por meio da comercialização (financiamento) de unidades habitacionais, seja por meio da regularização fundiária, perpassa necessariamente pelo registro imobiliário. Segundo a autora, nos programas de regularização fundiária, o cartório tem sido um outro agente da política habitacional. Além dos conflitos em relação ao reconhecimento da posse sobre a propriedade, os procedimentos registrares também constituíram barreira para a regularização fundiária, para a autora, um processo essencialmente burocrático.

Em Londrina, todos os processos de regularização fundiária do programa analisado conferem o direito de propriedade, nos termos da usucapião ou como contrato de compra e venda. Não são utilizados outros instrumentos para esta finalidade, e a Concessão do Direito Real de Uso – CDRU – é usada apenas para situações pontuais, em unidades habitacionais dispersas, por prazo determinado e de forma onerosa, como alternativa de permissão de uso para casas em conjuntos habitacionais que são de propriedade da Cohab-LD. Como a Companhia é uma empresa de capital misto, os terrenos de propriedade da Cohab-LD podem ser usucapidos e comercializados. (AYOUB, 2019, p. 233)

Diante do exposto, para o Entrevistado E2 (2023), os 3 níveis de governo falham muito, e continuam falhando, principalmente nessa última gestão. E sabe-se que isso está muito relacionado à vontade política, a qual nesses últimos anos não tem sido no sentido de investir nas demandas da população, principalmente nesse tipo de demanda, da casa popular e na habitação de interesse social.

Segundo representante de movimento social em Londrina, a luta por parte da população pobre na cidade, em relação à moradia, tem sido na garantia do mínimo, “na ausência de um programa de habitação popular, o povo ocupa”

(INFORMAÇÃO VERBAL. E4, 2023). Ainda de acordo com o entrevistado, existem ocupações da década de 1980 a 1990 que são irregulares até o presente momento em Londrina. Ainda não foram regularizadas e algumas delas provavelmente não serão visto que estão em áreas impróprias para habitação. Diante disto, o poder público além de não ter condições de tirar essas famílias dessa situação de vulnerabilidade, não pode assentá-las no próprio espaço em que elas ocupam.

É possível afirmar, portanto, que a maior ambiguidade no caso de Londrina, mas também em muitas outras cidades brasileiras, está na atribuição de apontar soluções para um problema gerado pela lógica imobiliária (da propriedade privada) (AYOUB, 2019). Enquanto isso, o déficit continua muito superior à quantidade de habitações produzidas anualmente, além do que, muitas delas não estão sendo direcionadas para a faixa de menor renda.

Na próxima seção, de modo a avançar na discussão acerca de alternativas para o acesso à moradia digna, é importante entendermos no cenário atual do município de Londrina, seu aspecto socioeconômico, diversidade populacional, legislação e demais aspectos necessários para discutir perspectivas futuras.

3.2.3 O aporte legislativo, cenário socioeconômico e atual perspectiva no cenário habitacional de Londrina

O cenário que se desenha no município acerca da política habitacional é de um viés predominantemente de mercado, no qual as classes sociais de poder aquisitivo que se estabelecem têm direcionado a lógica de produção de moradia social conforme seus interesses privados, em detrimento dos interesses coletivos. As grandes construtoras, imobiliárias e, principalmente, os donos de terra, atuam com grande poder no espaço urbano e nas tomadas de decisões daquilo que afeta esses agentes privados. Percebeu-se também nas entrevistas com os agentes públicos um direcionamento do poder público municipal, estando assim, muito aquém daquilo que devemos discutir em relação a uma política pública para população de baixa renda, que priorize o acesso à moradia digna e o direito à cidade.

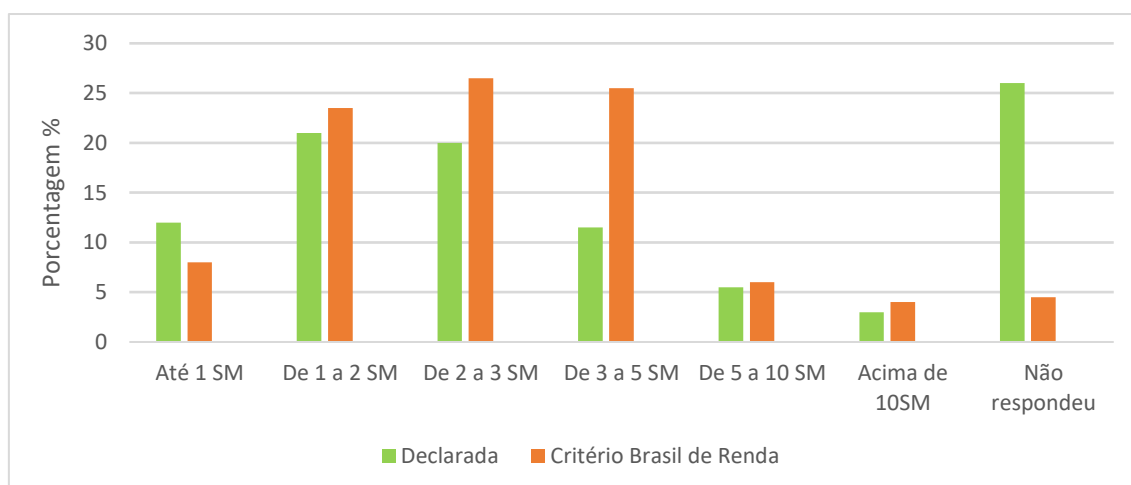
A moradia está relacionada a diversos aspectos da sociedade, não apenas à unidade domiciliar. Para a construção de uma política urbana habitacional ou até mesmo para analisar a estrutura de uma política existente, é necessário

compreender os dados socioeconômicos e demográficos do município, como renda per capita, atividades dessa população, demanda por moradia, pessoas em vulnerabilidade e as diferentes necessidades, sua diversidade social etc. Neste tópico analisaremos todos esses aspectos para que possamos traçar os desafios que permeiam a construção de uma política habitacional em uma cidade média.

A questão da renda populacional no município é um aspecto significativo, tanto para entendermos a porcentagem de famílias de baixa renda no município que necessitam de políticas públicas e atendimento habitacional prioritário, assim como traçar um perfil de demanda socioeconômica. Em relação ao percentual de moradores em domicílios particulares permanentes em Londrina, por classes de rendimento nominal mensal per capita, mais de 50% do município tem renda mensal entre 0 e 3 salários-mínimos, e quase 70% está contida na faixa de renda até 5 salários.

A renda familiar pode ser obtida de duas maneiras: de acordo com a resposta direta de renda ou segundo os itens da metodologia denominada critério Brasil. A renda calculada segundo critério Brasil é mais confiável, levando-se em consideração o fato das pessoas entrevistadas, normalmente, declararem uma renda menor do que possuem por receio de divulgar esta informação. Além disso, os entrevistados são mais propensos a recusar a responder a renda do que os objetos que possuem na casa (IPPUL, 2022). O gráfico abaixo discrimina as duas metodologias de renda levantadas recentemente no município de Londrina, segundo dados do IPPUL.

Gráfico 7: Renda Declarada e segundo Critério Brasil de Renda.

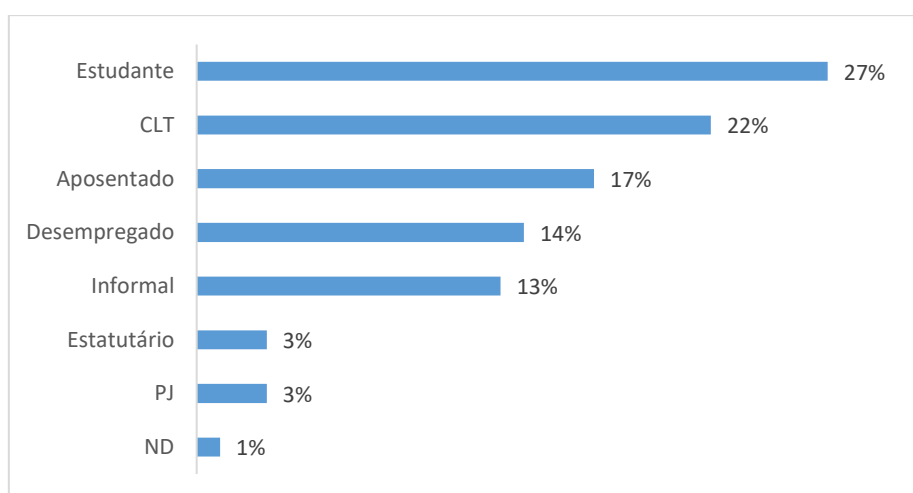


Fonte: IPPUL, 2022

Em relação às famílias que necessitam de algum tipo de assistência social, segundo dados da Secretaria Municipal de Assistência Social, em 2018, a cidade teria em torno de 175 mil famílias. Desse total, quase 44 mil famílias estão inseridas no Cadastro Único para programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social, o que representa 1/4 das famílias londrinenses. Desse universo de inscritos, mais de 30 mil possuem renda de no máximo meio salário-mínimo⁶⁵. Ou seja, famílias abaixo da média salarial do município que necessitam de algum auxílio social para complementar sua renda ou ter acesso aos serviços básicos inerentes aos direitos sociais de todo cidadão. Para o representante do movimento social (E4, 2023), isso quer dizer que se pegarmos o estado do Paraná, nós teríamos a quantidade populacional de diversos municípios menores do Paraná dentro da cidade de Londrina, só inscritos no CRAS.

No que diz respeito à população por condição de atividades, ao observar o cenário de Londrina, destaca-se a porcentagem de pessoas desempregadas e que atuam em atividades informais, o que equivale a um quarto da população total da cidade. São pessoas que se encontram financeiramente instáveis ou em vulnerabilidade, visto a ausência de rendimento mensal para arcar com gastos de moradia, por exemplo.

Gráfico 8: População por condição de atividade



Fonte: IPPUL, 2022.

Os dados populacionais de renda e de atividades supracitados são

⁶⁵ Disponível em: <https://cbnlondrina.com.br/materias/londrina-tem-14-de-suas-familias-inscritas-em-programas-sociais>. Acesso: 10/05/2023.

importantes para reforçar a ideia de que a moradia precisa ser em conjunto com outras políticas públicas, que garanta inclusão social em sua plenitude para êxito do atendimento habitacional, envolvendo um espectro mais amplo de necessidades associadas à moradia, uma moradia como política, mas também serviço público permanente, para uma vida digna. Em conversa com o entrevistado E1, representante do CMHL, ele reforça essa ideia.

Não acredito na habitação por si só, acho que as políticas precisam estar juntas, promover uma intersetorialidade, pensar a política urbana a partir de uma estrutura de direitos sociais (INFORMAÇÃO VERBAL. E1, 2023).

Acerca do déficit habitacional no município, segundo dados da COHAB-LD (2021), existe uma lista de espera de mais de 56 mil famílias cadastradas com interesse em moradia social, além de 3,6 mil famílias em ocupações irregulares no município de acordo com o levantamento feito em 2021.

Audiência recente da COHAB-LD (2021) apresentou dados referentes ao déficit habitacional segundo metodologia da FJP. Ao todo são 7.500 unidades habitacionais em déficit, entre parâmetros quantitativos: domicílios precários, coabitações, ônus excessivo; e qualitativo: adensamento excessivo. Os dados apresentados como déficit, na referida audiência, contrastam com a lista de espera das famílias cadastradas na companhia apontado alguns parágrafos acima.

Figura 25 – Déficit Habitacional de Londrina em 2021.



Fonte: COHAB, 2021

Em conversa com o entrevistado E3, representante da COHAB-LD, ao ser questionado acerca dessa divergência, afirma que “a demanda é uma coisa e o déficit é outra”, sugerindo que a companhia entende como conceitos diferentes.

Segundo o entrevistado, o cadastro está desatualizado e é necessário um recadastramento, visto que há pessoas que já conseguiram ser contempladas.

[.. desses 56 mil, quem realmente ainda está precisando de casa? Então, o que é déficit? Demanda é uma coisa, déficit é outra. Demanda, todo mundo quer uma casa, déficit está faltando casa, ou porque está morando com alguém [adensamento excessivo], ou em aluguel [ônus], ou situação de risco, isso é falta de moradia. Demanda não, “quero uma casa”, mas está morando com a família que já tem casa. Então assim, precisamos saber como está a situação hoje, entender o real problema (INFORMAÇÃO VERBAL. E3, 2023).

Em conversa com o representante do IPPUL, entrevistado E5, o agente também questiona essa divergência entre número de cadastrados e levantamento do déficit feito pela companhia de habitação.

Mas eu vou só fazer um parêntese, porque hoje, nesses estudos que nós fizemos, a gente vê que há uma certa divergência em relação à questão de números de déficit habitacional, porque a COHAB, ela considera um cadastro que eles fazem para as pessoas que têm interesse em ter uma moradia. Mas, muitas vezes, essas pessoas estão, de alguma forma, alocadas, seja por empréstimo, seja por aluguel, enfim [...] muitas dessas pessoas, ao longo desse caminho, dos projetos, elas conseguem ter sua habitação. Só que, mesmo assim, elas não saem do cadastro, porque não dão baixa nesse cadastro (INFORMAÇÃO VERBAL. E5, 2023).

Isso demonstra a complexidade do déficit habitacional nos municípios brasileiros. A demanda é heterogênea e ainda que seja necessária a atualização do cadastro pela companhia de habitação, no caso de Londrina, entender essas demandas e prioridades é essencial. Os dados mostram muitas coisas, mas eles não abarcam toda complexidade do problema. Para o Entrevistado E2, o grande motivo da permanência de um elevado déficit habitacional no Brasil é estrutural, e isso se devido ao sistema econômico vigente, tal sistema econômico que tem interesse em produzir um tipo de mercadoria. Isto é, o objetivo desse sistema é a acumulação de capital. “A habitação social como mercadoria que não dá retorno, ou seja, não tem lucratividade, não é interessante” (INFORMAÇÃO VERBAL. E2, 2023).

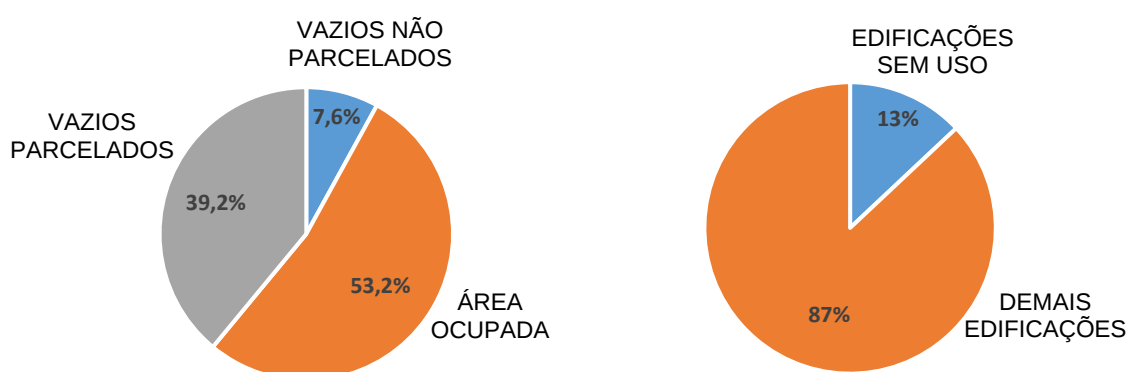
Acerca do ônus excessivo com aluguel no município, como metade das famílias em Londrina ganham de 0 a 3 salários-mínimos, um quarto das famílias estão inseridas no CRAS e com o levantamento defasado. Provavelmente o ônus excessivo seja maior do que o apontado pela COHAB-LD. Para o Entrevistado E2, esse parâmetro do déficit é um dado importante pois,

[.. você gasta muito com a habitação e acaba tendo que tirar de alguma coisa, então a pessoa acaba tirando daquilo que ela precisa muito também. Resultado disso, por exemplo, tem aumentado a quantidade de pessoas que estão andando a pé hoje, para ir da sua casa para o trabalho, então elas estão deixando de ir de ônibus. Vai a pé para poder provavelmente economizar algum dinheiro para poder comer. Se ela está pagando aluguel ou qualquer outro tipo de prestação muito cara, relacionado ao salário, ela precisa tirar e vai acabar tirando dessas outras coisas. Então uma das coisas que geralmente é cortada ou é o transporte ou a alimentação (INFORMAÇÃO VERBAL. E2, 2023).

Diante disso, é evidente que a habitação tem uma importância muito mais ampla no espaço urbano, e o ônus excessivo de uma parcela da população com a sua habitação pode levá-la a ter outros problemas que, muitas vezes não são diretamente relacionados com o alto custo despesas com moradia, mas sabemos que interfere. Como é o caso da saúde física e psicológica do indivíduo.

Acerca dos vazios urbanos no município, de acordo com os dados contidos na Avaliação Temática Integrada do Relatório do Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor Municipal (2018-2028), as áreas não ocupadas representam 46,8% do perímetro urbano de Londrina (zona urbana do Distrito Sede). O referido Diagnóstico indica que dentre as áreas não ocupadas existiriam porções já submetidas ao processo de parcelamento do solo para fins urbanos e porções não parceladas. As áreas não ocupadas parceladas representam 7,6% do perímetro e as não parceladas 39,2%. Já em relação às edificações sem uso (imóveis abandonados), representam 13% de todas as unidades por uso em Londrina, totalizando mais de 35 mil imóveis sem uso (IPPUL, 2019). Ou seja, 20 anos após o levantamento apontado por Martins (2007), em 2003, percebe-se que as edificações sem uso em especulação imobiliária no município de Londrina só aumentaram.

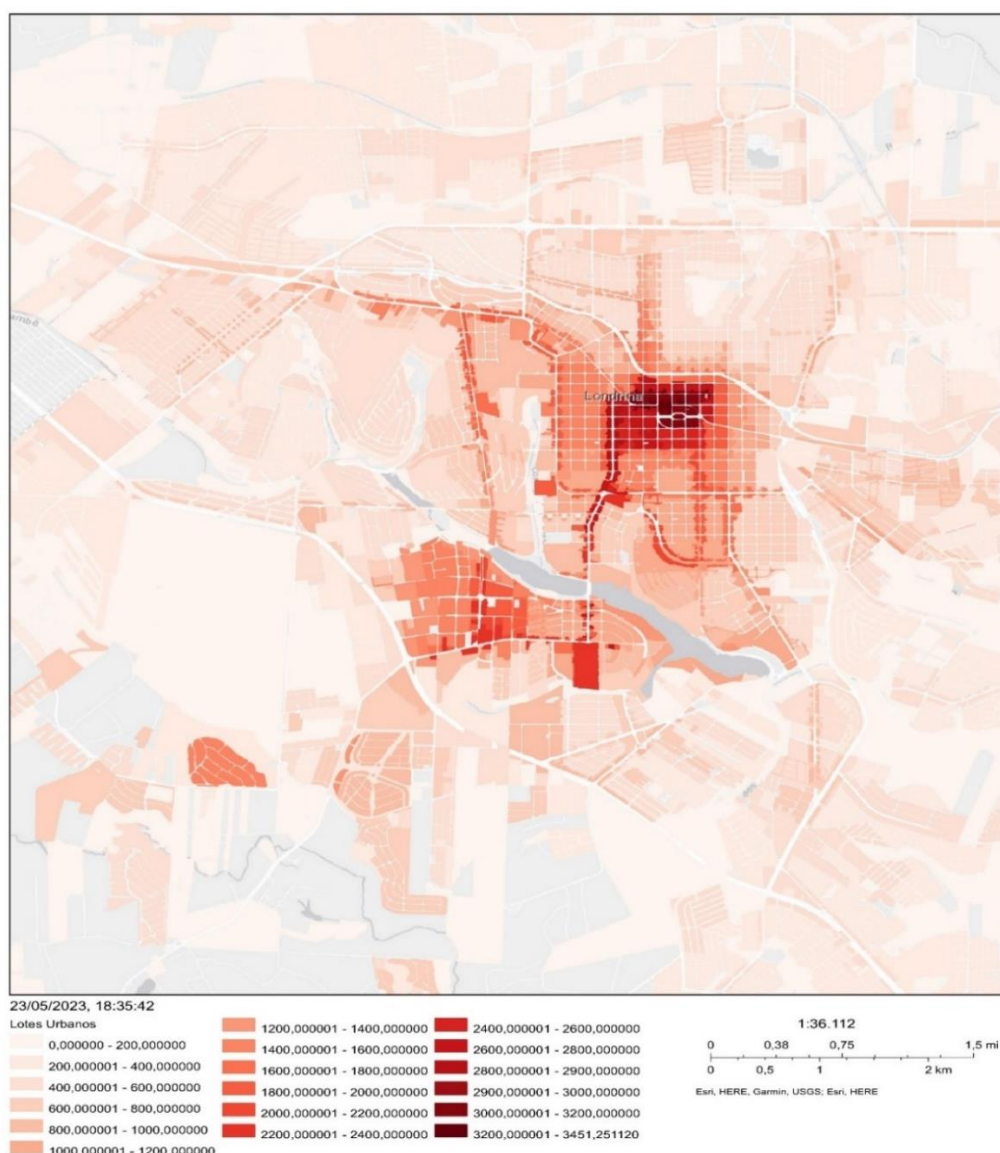
Gráfico 9: Porcentagem de vazios urbanos de acordo com o tipo – Diagnóstico PDML 2018-2028



Fonte: IPPUL, 2019.

Um dos fatores vinculados aos vazios urbanos em especulação imobiliária é a valorização do preço da terra no município, o que no caso de Londrina tem se colocado como um enorme desafio para a execução da política habitacional, principalmente em relação à produção de moradia no espaço urbano. O alto preço da terra urbanizada em localizações consolidadas na cidade, e até mesmo em localizações periféricas, além da ausência no controle desse valor, dificulta a destinação e compra de terrenos para habitação social. Ao analisar os dados levantados na Prefeitura de Londrina (2023), identifica-se uma discrepância muito grande entre os preços dos lotes urbanos nas diferentes áreas da cidade, principalmente entre os extremos do perímetro e as regiões mais centrais, com infraestrutura urbana consolidada.

Figura 26 – Valor da terra urbanizada em Londrina.



Fonte: Prefeitura de Londrina, 2023.

No mapa, é possível observar o quanto esses valores, por metro quadrado, aumentam conforme se aproxima do núcleo central consolidado da cidade, além de um eixo de valorização constituído por uma pequena porção ao sul. Enquanto na franja urbana da Zona Norte do município encontram-se valores de pouco mais de 50 reais o metro quadrado da terra urbanizada. Em regiões centrais ou consolidadas do perímetro urbano, como o quadrilátero central e a Gleba Palhano (ao sul), os valores chegam a passar de 3 mil reais por metro quadrado. Ou seja, uma enorme diferença de valores entre os extremos. Além disso, é possível observar uma variação entre terrenos em uma mesma região, conforme podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 9 - Menor valor e média da terra urbanizada em Londrina por zonas.

ZONA	MENOR VALOR DA TERRA (m²)	MÉDIA DO VALOR DA TERRA (m²)
<i>CENTRO</i>	R\$ 392,59	R\$ 1.832,10
<i>SUL</i>	R\$ 157,02	R\$ 885,18
<i>LESTE</i>	R\$ 78,51	R\$ 588,88
<i>OESTE</i>	R\$ 130,86	R\$ 654,32
<i>NORTE</i>	R\$ 52,35	R\$ 418,76

Fonte: Prefeitura de Londrina. Sistematizado pelo autor, 2023.

Ao analisar o cenário entre preço da terra e vazios urbanos, nota-se que a especulação gerada pelo mercado imobiliário tem elevado expressivamente o preço dos terrenos e glebas vazias que estão entre os extremos do perímetro e o centro (ZANON et al, 2015; BERGOC et al. 2022). A questão central que se revela a partir destes fatos, coloca em evidência a dificuldade de acesso à terra urbanizada para às famílias mais pobres, principalmente nas áreas mais centrais, corroborando com crescimento da periferia e informalidade urbana.

É concludente, portanto, que desde a segunda metade do século XX a produção de habitação social em Londrina tem sido cerceada por essa relação de especulação, alocadas em regiões de menor valorização imobiliária, enquanto nas áreas centrais o alto preço da terra resulta em muitos terrenos vazios; lógica que vigora até os dias atuais. Diante deste impasse, os instrumentos do Estatuto da Cidade (2001) deveriam ser implementados de modo a contribuir com a democratização do acesso à terra urbanizada. Isso tem acontecido no município? É o que analisaremos no tópico a seguir.

Instrumentos de garantia de acesso à terra urbanizada em Londrina

Não temos esse olhar a partir do EC para enfrentar essa forma desigual e desumana, embora seja uma cidade média avançada, ela ainda é uma cidade provinciana, onde as famílias que dominam as terras em Londrina têm um poder muito grande⁶⁶.

Foram abordados na seção 1.3.2 os principais instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade para garantia do acesso à moradia e direito à cidade. Aqui a intenção principal é discutir, breve e objetivamente⁶⁷, se tais instrumentos estão ou não sendo utilizados pelo poder público de Londrina e, principalmente, se eles se desenham como ferramentas legislativas e estão contribuindo com a política urbana habitacional e democratização do acesso à terra no município.

Utilizando o quadro 1 (página 55) como base, acerca da natureza dos instrumentos, seus conceitos e aplicabilidades, podemos analisar de forma breve como e se tais ferramentas estão sendo utilizados, ou ao menos estão sendo propostos no município. Para tanto, tem-se como fonte e embasamento os dados extraídos do caderno técnico de diagnósticos e proposições da Lei Geral do Plano Diretor em revisão (Lei Municipal nº 13.339/2022), além das diretrizes contidas no âmbito de objetivos e proposições para HIS. Considerou-se também, artigos locais acerca do tema e as entrevistas com os agentes.

A primeira tentativa de aplicação do instrumento ZEIS – Zona Especial de Interesse Social (instrumento do EC diretamente vinculado à moradia) – ocorreu em 2009, com a participação da população, realização de cursos de capacitação, mapeamento dos vazios urbanos, entre outras etapas (AYOUB et al, 2019). Entretanto, não houve aprovação pelo legislativo municipal. Somente em 2015, com a Lei municipal nº 12.236/2015, vigente até o presente momento, que se previu três tipos de ZEIS em Londrina:

⁶⁶ Resposta dada pelo entrevistado E2 ao ser questionado sobre a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (EC) no município a fim de combater as desigualdades sociais na cidade.

⁶⁷ Para uma análise da efetividade desses instrumentos e como estão sendo aplicados no município, precisaríamos de outra pesquisa minuciosa e com métodos específicos. Certamente daria uma segunda dissertação. Porém, o objetivo aqui antecede a isto, é colocar a questão em debate, demonstrar a importância de discutir e implementar esses instrumentos como garantia de acesso à terra urbanizada, nas políticas habitacionais alternativas.

Quadro 4: Tipos de ZEIS segundo a Lei nº 12.236 de 2015.

ZEIS 1	ZEIS 2	ZEIS 3
Áreas públicas ou privadas ocupadas informalmente por segmentos populacionais socialmente vulneráveis, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de interesse social e regularização fundiária, urbanística e jurídica, resultado do Plano de Urbanização – PU, conforme estabelecido em lei.	Áreas de conjuntos habitacionais irregulares e parcelamentos irregulares e até clandestinos, de interesse social, e preferencialmente, dos segmentos populacionais socialmente vulneráveis, executados pelo público ou empreendedores particulares, que têm disponibilidade de regularização dos imóveis	Glebas e terrenos não parcelados ou não edificados, não utilizados ou subutilizados para fins urbanos, bem como edificações não utilizadas ou subutilizadas, localizados prioritariamente em áreas onde há infraestrutura urbana ou em terrenos nos quais, há interesse de promover programas habitacionais de interesse social.

Fonte: Prefeitura de Londrina, sistematizado pelo autor, 2023.

Contudo, de acordo com Ayoub et al. (2019), boa parte dessas áreas demarcadas como ZEIS encontram-se no limite da malha urbana, muito distantes dos equipamentos públicos comunitários, bem como dos centros de comércio e serviço. Tratando-se especificamente da ZEIS 3, que são os terrenos que ainda não passaram pelo processo de parcelamento do solo, estes encontram-se, predominantemente, em áreas periféricas, distantes da área urbana consolidada.

Além do mais, no contexto da política habitacional, contrário ao que foi expresso para o instrumento das ZEIS, a prática predominante em Londrina tem sido de remoção das famílias de assentamentos irregulares para conjuntos habitacionais periféricos. Esse método de provisão de moradia pelo poder público acaba por corroborar a exclusão da população de baixa renda no território da cidade (AYOUB et al, 2019). Isto é, a reserva de áreas para habitação de interesse social feita pela Lei municipal nº 12.236/2015 reforçou o padrão de segregação espacial em Londrina, onde a maior parte das ZEIS encontram-se em áreas de expansão urbana, e não em áreas de consolidação, onde a oferta de infraestrutura e equipamentos públicos é maior.

Vale ressaltar ainda que, na demarcação das ZEIS de áreas vazias, o maior volume de área predomina em glebas periféricas localizadas na região norte da cidade, onde a maior parte dessas áreas não apresenta continuidade em relação à malha urbana, conforme ilustrado na figura 27. Além disso, não abrange a imensa quantidade de 35 mil terrenos vazios em especulação imobiliária, conforme discutido anteriormente.

Figura 27- Mapa com a demarcação da ZEIS da Lei de Uso e Ocupação do Solo (2015) com destaque para as ZEIS de Vazios.



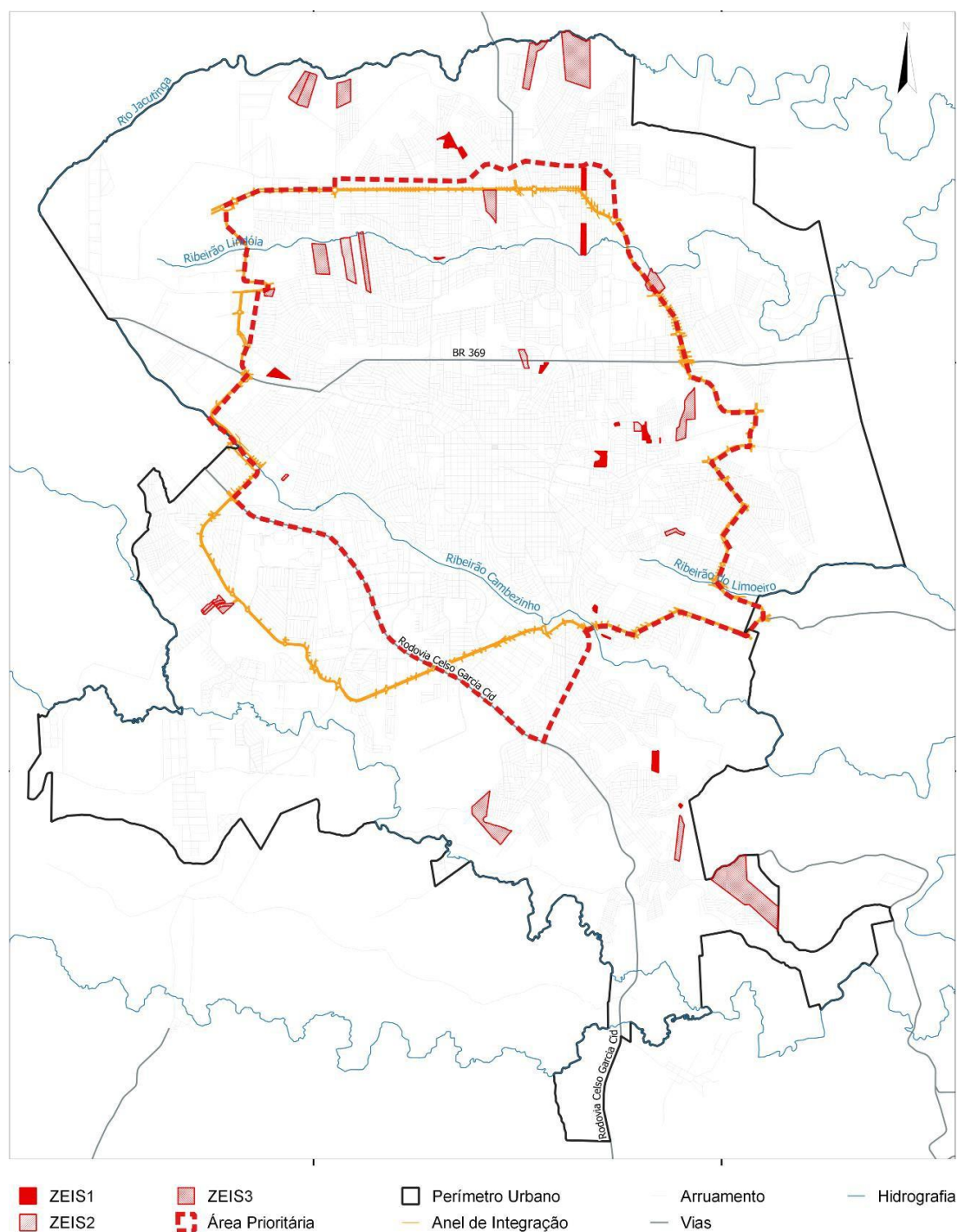
Fonte: Ayoub et al, 2019.

Para o professor pesquisador, entrevistado E2, ainda que as áreas de ZEIS estejam previstas no plano diretor e em lei municipal específica, ele desconhece algum caso em todo município de Londrina que tenha sido efetivamente utilizado para ser destinado à habitação de interesse social, muito menos às famílias de baixa renda (até 3 salários-mínimos).

Na revisão do novo plano diretor, entretanto, no item 5.4.9.2. é previsto a proposição da “Área de Especial de Interesse Social” (AEIS), visando um duplo estímulo à produção de habitação social. Em teoria, pretende-se delimitar um perímetro localizado em porção mais central do Município com requisitos especiais complementares. A metodologia utilizada para delimitação da área busca resgatar estudos prévios realizados pelo IPPUL, voltados à aplicação dos instrumentos urbanísticos em Londrina e a identificar as potencialidades de glebas e lotes da Macrozona Urbana de Consolidação (MU-C), definida pela Lei municipal nº 13.339/2022, para a promoção dessas moradias. Como resultado,

busca-se a promoção do adensamento na ocupação do solo nessa porção da cidade e favorecer a acessibilidade para maior número de pessoas ao comércio, serviços e estruturas de lazer e, assim, a racionalização e eficiência na gestão urbana, com o melhor aproveitamento dos recursos públicos, de acordo como texto da revisão (IPPUL, 2022).

Figura 28 – Sobreposição da proposta de Área Especial de Interesse Social (AEIS) às ZEIS da Lei 122.236/2015

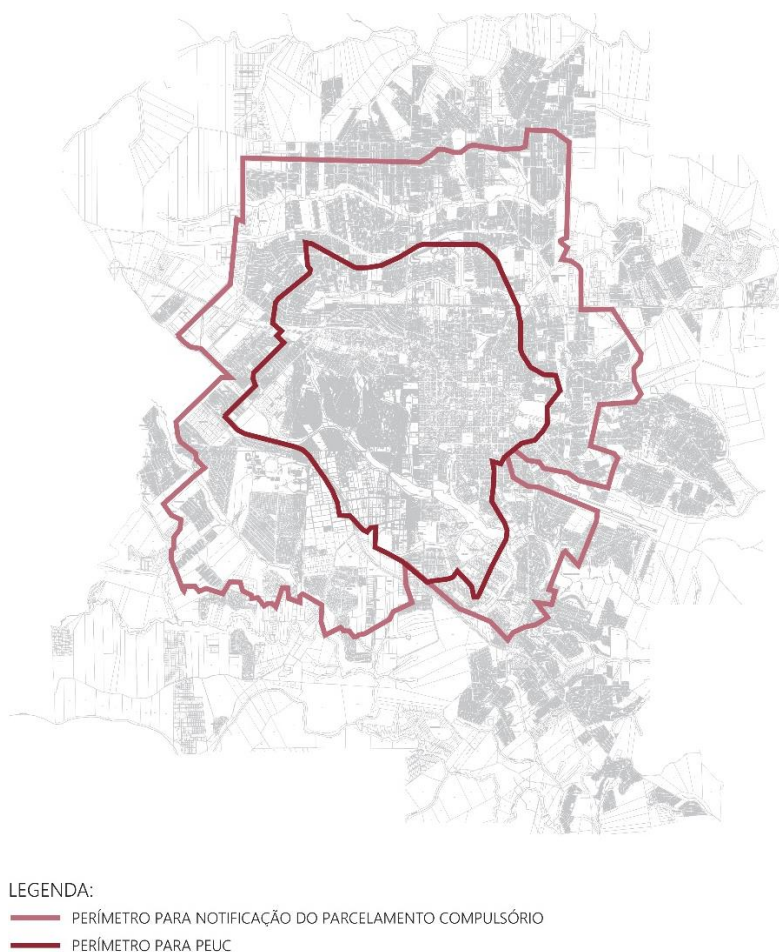


Fonte: IPPUL, 2022.

Acerca da proposta de AEIS contida na revisão do PDML, o estudo considerou em suas análises os seguintes parâmetros: A) Estudo de perímetro para aplicação de PEUC - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo; B) Macrozoneamento urbano de Londrina (Lei nº 13.339/2022); C) estruturas instaladas; D) Anel de integração da Lei de ZEIS (12.237/2015); E) Análise dos vazios urbanos no perímetro urbano de Londrina.

Optou-se, na proposta, por separar as poligonais referentes à edificação e utilização da poligonal de parcelamento compulsório, segundo o Entrevistado E5, visando garantir a efetiva edificação e utilização das áreas consolidadas da cidade, assim como garantir o parcelamento de áreas não parceladas, sem haver excesso de obrigação de ocupação, minimizando incompatibilidade com o mercado.

Figura 29 - Proposta da poligonal para aplicação dos instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

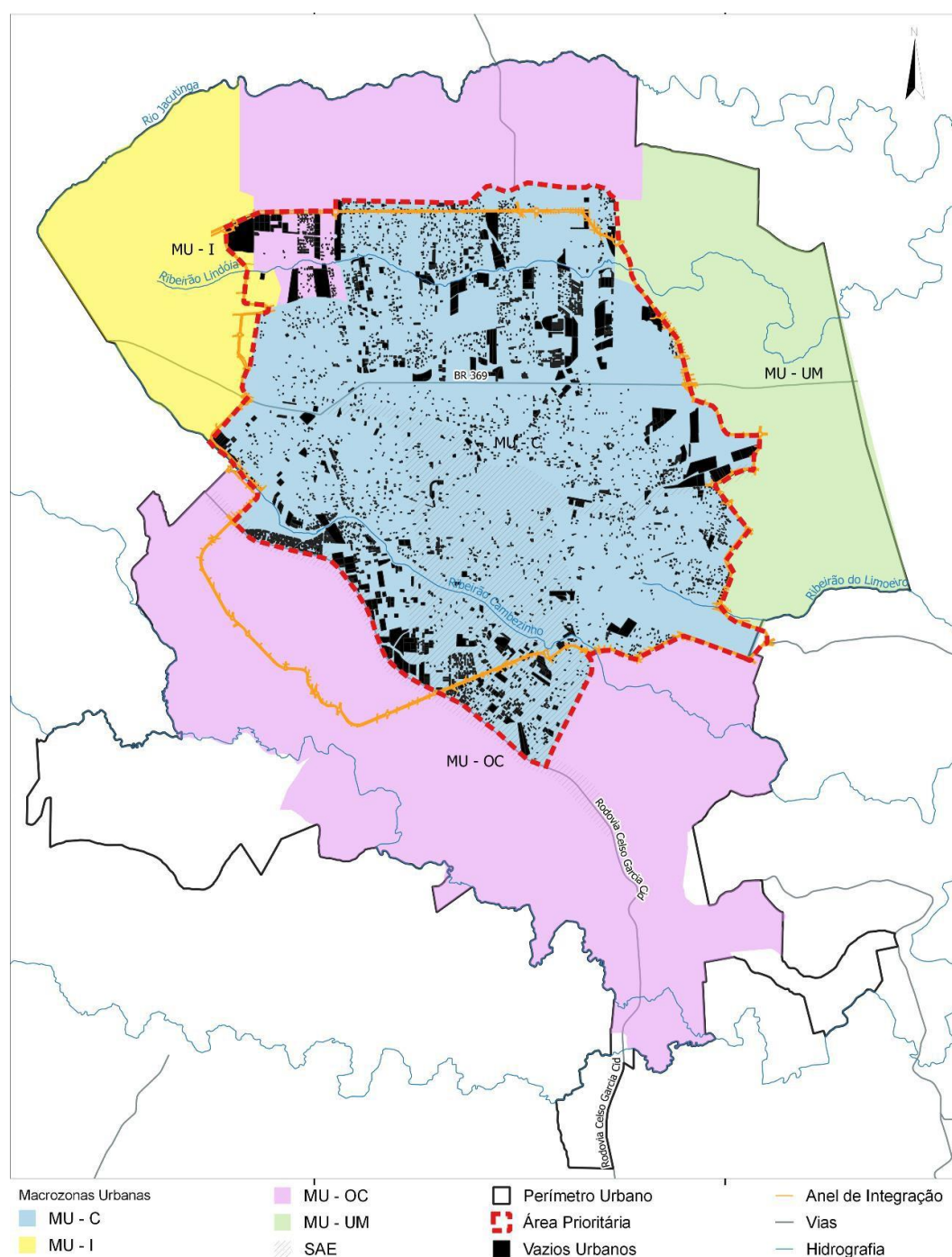


Fonte: IPPUL, 2022. Elaborado pelo autor, 2023.

Além disso, a junção dessas proposições permite a sobreposição de fatores que priorizam certa área de centralidade no perímetro urbano, para ações

diversas de interesse social. Dentre elas, permite ao poder público implementar instrumentos para a utilização dos imóveis vagos, priorizando o adensamento da área urbana já ocupada, otimizando a infraestrutura e os serviços públicos existentes. Possibilitando “ampliar e diversificar as formas da provisão de moradia, possibilitando o uso de imóveis ociosos, viabilizando a Habitação de Interesse Social ...] (PDML, 2022, p. 456). Conforme expresso no mapa abaixo:

Figura 30 – Sobreposição da AEIS com a macrozona urbana de consolidação e vazios urbanos na revisão do PDML (2022).



Fonte: IPPUL, 2022.

Contudo, tal circunstância se apresenta em teoria, visto que faz parte da etapa de diagnósticos e proposições da revisão do PDML (2022). Em conversa com o entrevistado E5, representante do IPPUL, diz que ainda existe muita resistência, tanto de gestores dentro do poder público, como também de interessados do setor privado (incorporadoras e donos de terra), em avançar nesta proposta. Porém, no âmbito do debate, demonstra certo interesse da sociedade civil, movimentos sociais e alguns agentes públicos, por meio das oficinas de revisão do plano, em avançar neste aspecto, ainda que os demais instrumentos de acesso à terra urbanizada (quadro 1, p. 52) não tenham sido amplamente debatidos na referida revisão.

Foi considerado também, para efeito de aproximação da discussão de políticas habitacionais alternativas, as diretrizes traçadas na lei de revisão do plano que visam fomentar a produção de habitação social no município. Para que isso se torne uma realidade, além da incorporação dos instrumentos urbanísticos no Plano Diretor Municipal, é necessário que leis complementares de regulamentação sejam elaboradas, como uma “caixa de ferramentas”, onde o município determinará em legislação específica sua forma de aplicação.

Quadro 5: artigos e diretrizes da lei PDML - 13.339/2022, no âmbito da HIS.

Artigo	Diretriz
Art. 39 IV	Instituir a Secretaria Municipal de Habitação Social, com função de planejamento e definição da política habitacional do município, com a proposição e regulamentação de Estratégias e Instrumentos a serem executados;
Art. 39 VII	Regulamentar os instrumentos previstos no Plano Diretor Municipal para capitalizar o Fundo Municipal de Habitação Social, tais como Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir além do Aluguel Social;
Art. 65 VIII.	Ampliar e diversificar as formas da provisão de moradia, possibilitando a autoconstrução, a autogestão, o aluguel social e o uso de imóveis ociosos, viabilizando a Habitação de Interesse Social, atendidos os preceitos legais;
Art. 65 XI.	Revisar o cálculo do valor da Outorga Onerosa do Direito de Construir de forma a garantir a recuperação dos investimentos públicos a serem aplicados conforme as prioridades das necessidades do município;
Art. 90.	Lei municipal específica, baseada neste Plano Diretor, estabelecerá critérios para delimitação de ZEIS;
Art. 107	Mediante leis específicas, o Poder Público Municipal utilizará Operações Urbanas Consorciadas e estabelecerá as condições a serem observadas em cada operação, com as seguintes finalidades: IV. implantação de programas de habitação de interesse social.

Fonte: IPPUL, 2022. Sistematizado pelo autor, 2023.

habitacionais e isso só foi possível porque houve uma condição bastante propícia, em termos de lucratividade para as empresas privadas. A produção se estabeleceu de modo predominante em faixas específicas de renda, principalmente àquelas acima de 2 salários-mínimos, através das empresas construtoras e dos bancos financiadores, que acabam intermediando a distribuição de recursos, trabalhando com a ideia do retorno financeiro desses investimentos. Tal lógica dificultou que o déficit das famílias de menor renda diminuísse de forma significativa; de acordo com o Entrevistado E2, por estar relacionado com a ideia de benefício, proporcionando acesso à habitação às famílias excluídas da possibilidade crédito. O sistema capitalista não opera dessa forma, de modo oposto, ele atua a partir do interesse da geração de lucro, do processo de acumulação de capital, no qual a habitação para população de mais baixa renda não proporcionará lucro na mesma taxa que as camadas de média e alta renda proporcionam (CORDEIRO, 2015; ALCANTARA, 2018; AYOUBI, 2019).

Neste contexto, não houve e não há programas habitacionais promovidos pelo município, apenas a execução de recursos pontuais e específicos. Em relação ao Fundo de Habitação⁶⁸, este atualmente não conta com recurso próprio, ainda que tenha tido pontualmente, com os projetos de regularização assentamento, conforme citado no 3.2.1. Em conversa com representante do CMHL, o Entrevistado E1 salienta que o Fundo não tem tido arrecadações, embora o Conselho tenha lutado para pensar e propor recursos oriundos da arrecadação de tributos urbanos.

A ausência de uma secretaria de habitação também tem dificultado a articulação de políticas e programas no município. Para os movimentos sociais (E4, 2023), acerca de sua importância, além de um instrumento a secretaria seria um espaço de pressão direta, “não que a política seria mais eficiente, porque se não tem projeto de habitação, a secretaria também seria bem esvaziada, mas por outro lado, a pressão popular seria direcionada” (INFORMAÇÃO VERBAL. E4, 2023).

Já para o entrevistado E1, uma secretaria de habitação é urgente e já deveria ter sido formada alguns anos atrás, com uma estrutura de Técnicos, Geógrafos, Arquitetos e Urbanistas, para pensar juntamente com outras

⁶⁸ No âmbito do CMHL é eleito 1 representante da sociedade civil e 1 dos movimentos sociais, já no âmbito da gestão pública, é eleito um representante ligado à secretaria do governo.

secretarias e promover uma intersectorialidade da política urbana com demais políticas sociais. A secretaria é fundamental inclusive pelo tamanho da cidade e pelas questões urbanas que o município apresenta, dentro de uma região metropolitana. Sem isso, inviabilizará se estruturar qualquer política no município.

Outro aspecto importante evidenciado nas entrevistas é uma articulação da sociedade civil pelo direito à moradia. De acordo com o entrevistado E4, não foi possível, até o presente momento, estruturar em Londrina um movimento popular de habitação. Além disso, não tem sido discutido nos movimentos sociais a possibilidade de programas alternativos e, para o entrevistado, percebe-se no município a dificuldade de entendimento dos próprios movimentos sociais em discutir e pensar no coletivo. Provavelmente, um dos motivos esteja atrelado à dificuldade de se desvincular do mito da casa própria.

Outra questão apontada pelos entrevistados é a ausência de dados atualizados acerca dos municípios. De acordo com o entrevistado E5, qualquer ação de planejamento ou diretrizes para o espaço urbano, necessita de dados oficiais e atualizados, sejam eles locais ou via IBGE, e a ausência desses dificulta avançar em muitas pautas necessárias. Para o entrevistado, “nosso recurso é muito limitado pra gente conseguir fazer o trabalho que estamos fazendo, falta dados, mas estamos usando as ferramentas que temos” (INFORMAÇÃO VERBAL. E5, 2023).

A partir do cenário posto, a última seção a seguir irá apresentar, a partir dos dados levantados e das análises alcançadas, uma reflexão acerca da perspectiva para se repensar a política habitacional como um serviço público, a partir de alternativas de acesso à moradia, apontando limites, caminhos e horizontes.

3.3(RE)PENSANDO A POLÍTICA HABITACIONAL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

Nesta seção, por fim, no âmbito de uma pesquisa exploratória, buscou-se uma elucidação acerca das possibilidades e dos desafios para repensar a política de acesso à moradia, sobretudo para a população de baixa renda (0 a 3 s.m.), no recorte territorial proposto. A estruturação de uma política urbana

demanda a elaboração de um amplo planejamento participativo e integrado, dentro de uma série de caminhos e estratégias até seu desenho final (CYMBALISTA, 2005; MARICATO, 2013). No entanto, a ideia aqui não é desenhar um programa habitacional específico ou estruturar uma política urbana, mas avançar no debate acerca da urgência de se pensar em novas alternativas de provisão que cumpram o direito à moradia e à cidade nas políticas urbanas habitacionais, entendendo as especificidades que estão relacionadas à escala das cidades médias.

Como vimos, a lógica da propriedade privada da casa nas políticas habitacionais não é somente uma questão de herança (histórico-cultural) da ocupação e distribuição de terras ao longo dos séculos no país (Capítulo 1), mas também se mostra como uma realidade social das famílias brasileiras de modo geral. A 'Casa Própria' tem sido ao mesmo tempo sonho e obstáculo para as famílias de 0 a 3 salários (Capítulo 2), que desejam ter o direito à moradia garantido. Colocar essa questão em xeque é base para encontrar os desafios e superar o mito da Casa Própria como política habitacional hegemônica.

Assim como Maricato (2014) tem assinalado em seus textos, reforçamos que embora a Lei de Terras (1850) tivesse a pretensão de fazer retornar ao Estado o estoque de terras devolutas ou públicas, o padrão de apropriação que existe desde tempos coloniais não se alterou (seção 1.1) e as terras continuam sendo adquiridas sem controle de valor, colocadas à mercê do mercado, mediante título de compra na proporção do poder econômico do seu comprador, reforçando padrão desigual e segregatório nas cidades (seção 2.2).

Além disso, em uma economia dita capitalista, o acesso privado à terra urbanizada no espaço citadino se coloca suscetível a ser uma mercadoria livremente negociada. A moradia, por consequência, se torna mais do que um local onde se habita, é também vista como um investimento (seção 2.1). Essa máxima quando se aloja nas políticas habitacionais de modo hegemônico, se torna perigosa, uma vez que a única forma de acesso passa a ser pelo financiamento e a permanência na moradia pela população de baixa renda, incerta. É nesse aspecto, e em outros citados ao decorrer do texto, que se faz necessário reconsiderar o caráter mercadológico da habitação para formular novas alternativas de acesso à moradia no tempo presente, em direção a um modelo mais justo.

Para tanto, é fundamental repensar a política por meio de outra lógica. A

ideia aqui não é excluir a possibilidade do acesso por via da propriedade privada e financiamento subsidiado pelo poder público, mas apresentar um leque de possibilidades a serem consideradas e discutidas, que atenda outros parâmetros do déficit habitacional, onde as famílias consigam acessar e permanecer na habitação. Uma tarefa basilar para se pensar qualquer tipo de ação que se proponha a transformar o sistema habitacional atual.

Desta maneira, este item foi dividido em duas partes. A primeira acerca dos principais desafios levantados a partir do município de estudo. Em seguida, trataremos quais são as possibilidades para se construir um diálogo em torno de uma política urbana de moradia como serviço público, considerando as demandas e desafios levantados para a cidade média de Londrina.

3.3.1 Os principais desafios

O intuito aqui não é elencar esses desafios a nível de comparação com os desafios das grandes cidades, como se fossem diferentes. A busca construída desta forma não parece ser a mais adequada. Os aglomerados urbanos têm níveis diferentes de complexidade (SPOSITO, 2010; CORREA, 2007; SAHR, 2009) e, com isso, ainda que haja obstáculos diferentes para repensar a política habitacional em grandes e médias cidades, encontram-se também desafios similares que são estruturais às cidades brasileiras como um todo. Diante disso, a intenção deste trabalho é traçar quais os desafios para este nível de territorialidade sem a obrigatoriedade de comparação com os demais portes.

A partir dos levantamentos feitos no município de Londrina, percebe-se que repensar a política urbana habitacional nas cidades médias não tem como ser por meio de uma receita de bolo. As cidades contidas nessa classificação são complexas e cada município tem suas especificidades (é possível observar isso quando comparamos Londrina e Maringá, por exemplo), e a construção do seu espaço urbano assim como a condução das políticas urbanas e gestão pública no município, compreende uma série de articulações e agentes que interferem nas políticas habitacionais (CORDEIRO, 2015; ALCANTARA, 2018) e, por consequência, nos desafios para se repensar esse mecanismo.

Ainda que as possibilidades sejam as mesmas ou similares entre as cidades médias — que analisaremos melhor na seção 3.3.2 —, percebe-se que os desafios locais tendem a serem diferentes dentro de uma mesma escala. Para

isso, o quadro abaixo estrutura os desafios em esferas diferentes de escala política, sendo obstáculos no âmbito local (Municipal), regional (Estadual) e nacional (Federal), além dos desafios identificados como estruturais. Cumprindo o objetivo geral da pesquisa, os principais desafios levantados para repensar a política habitacional a partir de uma cidade média – o caso de Londrina – estão descritos no quadro a seguir:

Quadro 6 - Principais desafios para repensar a política habitacional em Londrina.

DESAFIOS LEVANTADOS	NÍVEL	FONTES
Muita presença decisória dos agentes privados na produção de moradia no espaço urbano: construtoras, incorporadoras e grandes donos de terra.	Estrutural do capitalismo e patrimonialismo ⁶⁹	CORDEIRO (2015); ALCANTARA (2018); AYOUB (2019); E1, E2 e E4
Não ter arrecadação constante para o Fundo Municipal de Habitação, por meio dos instrumentos legislativos.	Municipal e Estadual	E1, E4 e E5
Ausência de Secretaria Municipal de Habitação	Municipal	Todos entrevistados
Ter um Conselho Municipal de Habitação mais ativo e que entenda seu papel na cidade.	Municipal	E1 e E4
Diminuir o protagonismo da COHAB-LD na gestão da política habitacional no município (tem agido como imobiliária).	Municipal	AYUOB (2019); E1, E2 e E4
Ter as demandas do município mapeadas e atualizadas (dados do déficit, além de atualizar a lista de inscritos na COHAB). Dados Censitários IBGE.	Municipal, Estadual e Federal	E5
Ouvir a população local. Participação popular na construção da política habitacional, por meio do PLHIS e todos os espaços participativos como conselhos, audiências etc.	Municipal	E2, E4
Regular o preço da terra urbanizada. Ausência de implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.	Municipal e Estadual	Todos entrevistados
Atrair cooperativas, organizações comunitárias de habitação e articular movimentos de luta por moradia	Municipal e Estadual	E1, E2 e E4
Recursos e investimento por parte do poder público em políticas e programas alternativos ao financiamento privado.	Municipal, Estadual e Federal	Todos entrevistados
Socioeconômico. A população de baixa renda não tem conseguido permanecer na moradia.	Municipal e Federal	AYUOB (2019); E2 e E4

Fonte: Do autor, 2023

⁶⁹ Acerca do legado patrimonialista da sociedade brasileira na produção do espaço urbano tem-se como referência o texto de Maricato (2014) e discutido por Freitas (2021) ao analisar uma cidade média no norte do Paraná

Ainda que os desafios estejam dispostos em um quadro com certo número de linhas se referindo cada uma a um obstáculo específico, tais dados não são analisados em relação a sua quantidade, mas sim de modo qualitativo, pois o número de desafios no município pode se alterar ao longo do tempo. Por exemplo, troca-se a gestão do governo federal, alteram-se os desafios vindos do nível federativo de governo, como ocorreu nos últimos quatro anos no país. O propósito aqui, além de identificar o cenário no caso de Londrina, é demonstrar a importância de levantar os desafios e suas camadas em cada município.

Como anunciado desde o primeiro capítulo deste trabalho, o solo urbano é componente e condição essencial para construção de uma política urbana habitacional (MARICATO, 2014; ROLNIK, 2015; BALBIM, 2015). Portanto é também um desafio a ser superado para que consigamos avançar no debate proposto. A dificuldade de acesso à terra observada no caso de Londrina, e comum em muitos municípios brasileiros, demonstra aquilo que Maricato (2014) salienta em seus textos: o impasse da população de baixa renda no acesso à terra regular nas cidades acaba gerando o crescimento de favelas, ocupações e assentamentos precários para população que é excluída do mercado formal (financiamento privado).

Neste cenário, os instrumentos que potencializariam o acesso à terra urbanizada e se apresentam como base para construir (no sentido de ser uma ferramenta nessa construção) outras possibilidades de garantia da moradia para faixa de renda em questão, se mostram como desafio no momento que não tem sido aplicado no município estudado. Aqui o avanço que precisa acontecer é a implementação efetiva deste grande arcabouço legislativo, conquistado desde 2001, e que não tem sido utilizado – ou utilizado de forma desvirtuada – nas cidades, com foco na população de mais baixa renda e em vulnerabilidade. E fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade (BRAJATO; DENALDI, 2019; MELO; BEZERRA, 2020).

Olhando para os dados do déficit habitacional apresentados na página 85 deste trabalho (FJP, 2019), e das demandas por moradia no Paraná discutido na página 119, considerando as porcentagens por faixa de renda tanto do déficit quanto das famílias cadastradas, se buscássemos traçar uma relação de esforço, precisaríamos ter mais de 80% de foco na faixa entre 0 e 3 salários-mínimos, e menos de 20% de direcionamento para o restante da demanda. No entanto, os esforços têm acontecido no sentido oposto. Para o entrevistado E2,

assim como já salientado por diversos autores, atuantes nos movimentos de luta por moradia (MARICATO, 2014; CARDOSO, 2019; COLOSSO, 2020; BARBOSA, 2022⁷⁰; BOULOS, 2023⁷¹), “apenas a legislação por si só não tem resolvido. É essencial que haja articulação dos movimentos sociais. É necessário luta popular e insurgência para mudar o problema habitacional que atualmente é estrutural” (INFORMAÇÃO VERBAL. E2, 2023).

O Entrevistado E2 complementa ainda que a força popular é condição fundamental para reverter este cenário, principalmente para a população que mais precisa. É visto na história, não só do Brasil, mas do mundo inteiro, que as necessidades básicas dos trabalhadores e das camadas mais pobres da população são efetivamente resolvidas quando essa própria população se articula pelos seus direitos. Exemplo disso é a moradia como direito social fundamental na nossa Constituição (1988), visto que foi conquistada em função de uma grande luta dos movimentos sociais por moradia no país. É necessário lutar contra os interesses que hoje comandam o processo de acumulação capitalista nas cidades e que não tem pretensão de resolver o problema da moradia. Para o Entrevistado E2, esse aspecto é vital.

Outro desafio que se apresenta nas cidades médias é mapear e conhecer as demandas habitacionais do município e mantê-las atualizadas, assim como o levantamento de dados e atualização demográficas constantes. Conhecer a necessidade social e as barreiras da população local. O entrevistado E5 diz ainda que, no âmbito federal, é importante que se cumpra o levantamento censitário dos dados a cada 10 anos. Estamos em meados de 2023 e até o presente momento da escrita deste texto, as informações censitárias ainda não foram divulgadas em sua totalidade. Isso atrasa os planos locais de planejamento urbano e políticas habitacionais.

Acerca dos recursos para execução de programas e políticas de moradia, é necessário que se tenha uma ação conjunta dos municípios, estados e União. Deve haver recursos suficientes no Fundo Municipal de Habitação para essa destinação, e não apenas para contratar construtoras e incorporadores (poder privado) a fim de construir ‘casa própria’ em massa à mercê do mercado imobiliário. Para que haja recursos no fundo municipal, a utilização dos

⁷⁰ Aqui me refiro a fala de Dito Barbosa no XI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022.

⁷¹ Aqui me refiro a fala do Deputado Guilherme Boulos na audiência pública sobre o novo PMCMV, em 28/04/2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xMngKI3N7F8>.

instrumentos do Estatuto da Cidade, especificamente os institutos tributários e financeiros de arrecadação, assim como os institutos jurídicos e políticos com esse fim, é primordial. O entrevistado E4, representante dos movimentos sociais de Londrina, em relação a este ponto, questiona:

[...] como que você constrói, por exemplo, em Londrina, uma Gleba Palhano⁷² em 20 anos e aí não reverteu em nenhuma habitação popular, quer dizer, por que não se cria um fundo municipal⁷³, onde todo empreendimento na nossa cidade tem que reverter o pequeno recurso para o fundo habitacional, teria minimamente condições, somando ao estado e a união, de fazer [arrecadação para o fundo]. (INFORMAÇÃO VERBAL. E4, 2023)

Para o entrevistado E4, a permanência de alto déficit habitacional no município tem como um dos grandes motivos o poder aquisitivo populacional, isto é, quem ganha salário-mínimo dificilmente terá a “casa própria”, ou melhor, dificilmente conseguirá manter as prestações do financiamento de uma habitação (Mito da casa própria discutido no subcapítulo 2.1). Relacionado a este aspecto, outro grande entrave é a privatização da terra. Sendo a terra privatizada, o acesso só pode acontecer através da compra e isso gera grande especulação imobiliária na cidade, fazendo com que o poder público, em coalisão com o setor privado, coloque as famílias de baixa renda, que não tem poder aquisitivo para competir com o mercado, em bairros distantes do núcleo central da cidade, onde a terra é mais barata.

Nessa circunstância, o desafio também é socioeconômico. Mesmo com as iniciativas de subsídio ao financiamento privado, a população de baixa renda não tem conseguido permanecer na moradia. Além dos gastos com IPTU, luz e água, as famílias passam a lidar com a parcela do financiamento da casa – isso quando conseguem acesso ao financiamento –, o que acaba acarretando um grande problema financeiro. Para o entrevistado E4, representante dos movimentos sociais e que vivencia de perto a situação dessas famílias, a questão salarial é crucial. “Se não houver programas de habitação para o nível 1 ou 2, ou seja, para àqueles que ganham de 0 a 2 salários, não conseguiremos avançar no desafio de superar o déficit habitacional” (INFORMAÇÃO VERBAL. E4, 2023).

Outra questão que se mostra como problemática é que, frequentemente,

⁷² A Gleba Palhano é um bairro nobre localizado na zona sul da cidade. É considerada uma das regiões mais valorizadas do município, próximo ao centro e de alto padrão residencial e comercial, com edifícios luxuosos altamente verticalizados.

⁷³ Na realidade esse fundo existe (FMDU), porém ele não tem sido utilizado com essa finalidade.

se atribui a responsabilidade pela política habitacional de modo integral ao governo federal. De certo, é quem destina mais recursos para tal, porém, todas as três instâncias de poder (Federal, Municipal e Estadual) precisam desenvolver programas habitacionais de acordo com suas escalas de gestão, isso é dever do Estado como um todo (E2; E4, 2023).

Além disso, no debate acerca da moradia social vista como um serviço público permanente, nas políticas habitacionais, o entrevistado E1 sugere que outro componente importante de articulação deve ser acrescentado. A intersectorialidade com outras secretarias para pensar a política urbana através de uma estrutura social, da provisão de moradia com as demais políticas sociais do município, em consonância com políticas nos níveis de governo do país (Federal, Estadual e Municipal). Para isso, é necessário um Plano local de Habitação atualizado e em consonância com o Plano Diretor do município. Articulado com uma secretaria de habitação, em diálogo com a população de baixa renda, que deve ser ouvida e priorizada nas demandas por moradia.

Portanto, são dificuldades não apenas para repensar o modo de provisão da moradia, mas questões estruturais inerentes à qualquer discussão acerca da política urbana nas cidades. Como vimos nesta seção, cada município terá os seus desafios em conjunto com desafios em outras instâncias de governo, muitos deles em comum, outros estruturais das cidades brasileiras como um todo, e alguns específicos inerentes ao cenário local. Que precisam ser levantados e identificados para cada território. Sendo assim, não coube a esta pesquisa comparar os desafios das cidades médias com aqueles enfrentados pelos grandes aglomerados urbanos. Coube, no entanto, expor os desafios para o recorte territorial proposto.

Aqui está o aspecto norteador, identificado a partir do caso de Londrina: para se pensar outras perspectivas habitacionais em cidades médias, é necessário conhecer os desafios dos municípios em particular. Pois ainda que faça parte da mesma classificação, cada cidade tem sua especificidade e complexidade (gênese, formação territorial e ocupação ao longo do tempo, gestão local, agentes privados, leis específicas etc.). E nesse sentido, o PLHIS se mostra essencial para os municípios.

3.3.2 Os caminhos e possibilidades

Aqui enunciado como ‘possibilidades’ a expressão é utilizada para nos referenciarmos aos caminhos e perspectivas, a partir da identificação dos principais desafios, para traçar política e programas alternativos com a premissa de garantir o acesso à moradia àquelas famílias que não conseguem participar dos programas tradicionais de financiamento da habitação.

Como já mencionado na seção anterior, as possibilidades podem ser as mesmas ou parecidas com o que tem sido discutido e experienciado nas cidades grandes. O que se deve estruturar é o encaixe dessas alternativas ao contexto e desafios de cada município em sua escala.

O ponto de partida é a ideia do atendimento habitacional social construída no subcapítulo 2.3 desta pesquisa: a *moradia como serviço público*. Ao decorrer da seção citada foi apontado que para uma política habitacional ser considerada justa e eficiente, é necessário um atendimento centrado na dimensão social, objetivando um serviço público permanente, e que considere seu caráter transdisciplinar envolvendo espectros mais amplos de necessidades associadas à moradia (COHEN et al, 2004; BLANCO, 2014; BARBON, 2018). Isso certamente está além das formas tradicionais de construção e aquisição de imóvel através de financiamento privado, e que não tem sido efetivo para as famílias de mais baixa renda até o momento, conforme exposto no Subcapítulo 2.2.

Ainda que os desafios sejam diversos, nas três escalas de governo, como demonstrado, a base teórica abordada no texto sinaliza que os caminhos para repensar a política habitacional vigente, são possíveis. Como tratado na seção 2.3, uma série de alternativas tem sido discutidas tanto na academia, na sociedade civil e em instituições sem fins lucrativos. Além disso, a gestão pública no nível federal se revelou aberta ao diálogo, visto que, como demonstrado anteriormente, em 2008 a PNH, através do Ministério das Cidades, chegou a abordar a Moradia como Serviço Social por meio de proposta de política nacional (BALBIM, 2015), ainda que não tenha avançado.

Já no recorte territorial analisado, com o estudo do caso de Londrina, percebe-se, a partir dos levantamentos primários e secundários, um distanciamento acerca desta discussão. Não tem sido pautado formas alternativas no município, segundo os entrevistados E1, E2, E4 e a legislação

local analisada. Para os entrevistados o motivo é tanto por ser um tema muito recente nas cidades médias, assim como as informações e experiências são encontradas apenas nas grandes cidades, em outros contextos territoriais, isto é, não existem referências locais. Apesar disso, os mesmos entrevistados a entendem como uma discussão viável e essencial para o município.

Entre as possibilidades analisadas na seção 2.3, o Entrevistado E4, representante de movimento social, cita a propriedade coletiva da terra como modalidade política positiva para o município, na qual a terra não seja necessariamente privada no sentido individualizado, mas uma possibilidade para garantir de fato direito ao acesso à terra para famílias de mais baixa renda. Outra modalidade citada pelo entrevistado é a Locação Social, programa que tem sido mais disseminado, principalmente nas metrópoles brasileiras e, portanto, é uma possibilidade que já deveria ter avançado em Londrina. O entrevistado complementa que,

[...] acho que é um tema que deve pelo menos avançar nos movimentos sociais. Requer um processo informativo, e é o momento oportuno de discutirmos isso. A minha percepção é que os movimentos sociais de Londrina estariam propensos para pautarmos e provocarmos esse debate, há uma necessidade, e são saídas possíveis e necessárias que poderíamos avançar nessa direção. (INFORMAÇÃO VERBA. E4, 2023)

Em conversa com o professor pesquisador, entrevistado E2, cita ainda a Autogestão e a Lei de ATHIS (Lei 11.888/2008) como possibilidades e alternativas para as cidades médias, especificamente o município de Londrina, que tem sido seu objeto de estudo. Como discutido na seção 2.3, a autoconstrução tem sido uma das principais formas de acesso à moradia para a população de baixa renda nas cidades brasileiras, e é necessário criar políticas de estímulo a autoconstrução de moradias e instalações com qualidade no espaço urbano, o que os autores chamam de autoconstrução assistida (LAGO et al., 2020; D'OTTAVIANO, 2021).

Para viabilizar algumas dessas alternativas de provisão de moradia, como a Locação Social, pode-se utilizar ferramentas e possibilidades existentes nas cidades. Os vazios urbanos, por exemplo, têm sido um problema geral para as cidades do país: especulação imobiliária e deterioração de edifícios abandonados. Mas esse desafio pode ser transformado em possibilidade, se os municípios destinassem certa quantidade de unidades públicas em vacância para habitação social priorizando o acesso da população de menor renda, 0 a 3

salários, e como forma de regulação do aluguel na cidade, utilizando os instrumentos do E.C explanados na seção 1.3.2. Além dos imóveis públicos, para imóveis particulares que também não cumpram função social na cidade, a aplicação dos instrumentos PEUC e IPTU progressivo de modo a desapropriar esses imóveis e destiná-los à moradia popular se faz necessária, é uma possibilidade pouca explorada, principalmente nas pequenas e médias cidades⁷⁴.

Em Londrina, de acordo com o Entrevistado E2, há muitos proprietários que atuam com uma expressiva quantidade de imóveis colocados em especulação imobiliária. Conforme levantado na seção anterior, são mais de 34 mil imóveis construídos vazios no município, e que não estão sendo obrigados a serem dados o devido uso como consta no E.C. Ainda que o plano diretor aborde tais fatores, o município continua tendo esses vazios onde os proprietários retêm os imóveis em vacância com o intuito de forçar o aumento do aluguel (ZANON, 2015 et al; E2, 2023). Ainda de acordo com o entrevistado E2, a perspectiva que se desenha tem como possibilidade destinar certa quantidade de imóveis públicos alugados a um preço bastante acessível para população de baixa renda, através de uma política habitacional, pressionando os proprietários rentistas a regularem o preço de aluguel de mercado ou darem outra destinação ao imóvel.

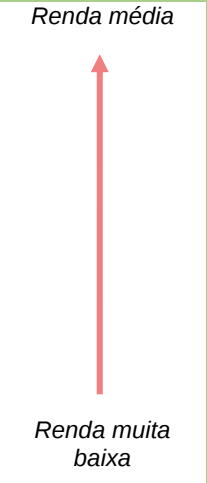
Buscando identificar componentes, elementos e suas ferramentas para possibilitar o acesso à moradia sem a propriedade privada, em um primeiro momento, pensando em uma configuração macro, as políticas públicas habitacionais podem ser construídas com base em um “Conjunto de Soluções”⁷⁵. Como percebido com os levantamentos, pessoas em diferentes situações de vulnerabilidade tem necessidades habitacionais distintas. Há possibilidade de se pensar em alternativas distintas para cada público e faixa de renda nas cidades, visando garantir uma moradia adequada para todos os aspectos do déficit habitacional. O poder público municipal atuaria em níveis diferentes, com subsídio maior direcionado para as faixas de menor renda, no qual a moradia seja direcionada como serviço público permanente, em conjunto com demais atendimentos sociais. Para todo perfil de beneficiário, esse conjunto de soluções

⁷⁴ É claro que a aplicação desses instrumentos com essa finalidade na cidade é complexa e necessita de um grupo de estudo específico. Porém, o objetivo aqui é apontar essa possibilidade no âmbito da discussão de alternativas para as cidades médias como pontapé inicial.

⁷⁵ Com base na “*The housing ladder*” da *World Economic Forum. Making Affordable housing a Reality in cities* (2019). Disponível em: <https://www.weforum.org/whitepapers/making-affordable-housing-a-reality-in-cities/>. Acesso 10/05/2023.

é uma forma de ter acesso a uma moradia digna e direito à cidade, seja pela locação, financiamento da casa, ou demais programas habitacionais.

Figura 32 – Esboço da proposição de uma escala de soluções em teoria.

RENDA DO PÚBLICO-ALVO	TIPO DE MORADIA	DIRECIONAMENTO NA POLÍTICA HABITACIONAL
	Habitação de Mercado (SHIMBO, 2010)	- Médio subsídio ao financiamento, juros mais baixos, benefícios fiscais. - Propriedade privada
	Habitação Social	- Alto subsídio para financiamento. - Programas convencionais de moradia (PMCMV). - Apoio aluguel – vouchers para moradia (D’OTTAVIANO, 2019; GATTI, 2019)
	Moradia como Serviço público permanente	- Propriedade Coletiva da Terra (LITSEK; RIBEIRO, 2021) - Possibilidade de acesso sem a propriedade privada (GATTI, 2019, MELLO; BEZERRA, 2019). - Serviços de apoio, subsídios totais, articulações com políticas sociais (COHEN et al, 2004; BLANCO, 2014; BARBON, 2018).

Fonte: Do Autor, 2023. A partir da *Making Affordable housing a Reality in cities* (2019).

A proposição acima corrobora com a ideia discutida por D’Ottaviano (2019) e Rolnik (2020), a solução da problemática da moradia não será vencida com um único modelo hegemônico. A ideia de *moradia como serviço* (MS) para os programas habitacionais, construída ao longo do texto, tem como fundamento a integração do atendimento habitacional a outros apoios financeiros, e outros programas sociais, de acordo com a necessidade de cada família. No âmbito do poder público local, a política habitacional deve trabalhar tanto o abrigo, quanto questões de saúde, educação e demais necessidade básicas da população beneficiada. Os serviços devem ser integrados para melhorar o bem-estar social e econômico dos residentes (COHEN et al, 2004; BLANCO, 2014; BARBON, 2018).

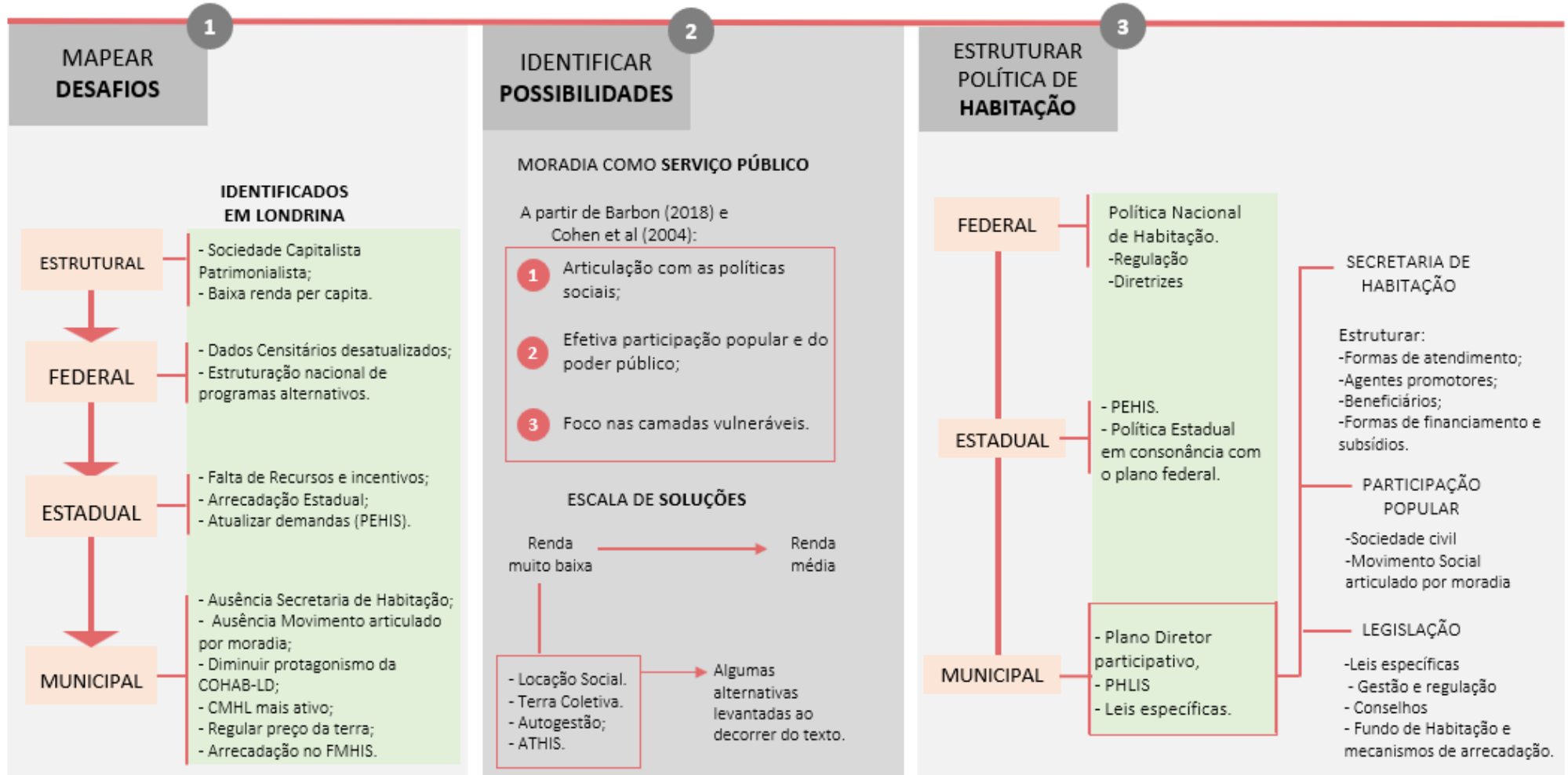
A ideia é que as alternativas de provisão citadas neste trabalho, programas sociais de locação e propriedade coletiva da terra, sejam encaixadas na escala de soluções (figura 33) de modo a convergirem com a proposta de moradia como serviço público. Atualmente são iniciativas pontuais construídas, executadas e geridas por movimentos sociais e a sociedade civil organizada, como o Fundo Fica e Termo Territorial Coletivo, citados na seção 2.3. Todavia, esses modelos

e experiências precisam avançar para outras escalas e, principalmente, ser entendidas como referência a serem apreendidas e implementadas pela gestão pública não só de Londrina, mas em demais cidades médias, em consonância com estados e união. São alternativas que precisam ser disseminadas e aproveitadas (GATTI, 2019; D'OTTAVIANO, 2019).

Contudo, o entrevistado E4, representante de movimentos sociais, ressalta que a questão regional também precisa ser considerada para avançar no debate acerca das alternativas. Para o entrevistado, nem todos os municípios têm essa “cultura” de cooperativas, ou construção por mutirões organizados, não há movimento articulado para tal, e nem mesmo ONGs criadas com esse objetivo. Assim, ele diz que é necessário construir esse diálogo também entre os movimentos sociais e a sociedade civil organizada, isto é, essas formas de provisão de moradia são necessárias e urgente, porém precisam ser construídas de acordo com a realidade local.

Diante disto, visando sistematizar os caminhos para construção de um diálogo, a partir dos levantamentos feitos e dos resultados aqui discutidos, elaborou-se a figura a seguir de modo a descrever os principais elementos que estão relacionados as possibilidades para que se construa uma estrutura alternativa de política habitacional em Londrina, de modo a avançar nesse debate.

Figura 33 – Caminhos e elementos para repensar a política habitacional enquanto serviço público em Londrina.



Fonte: Do autor, 2023.

A estrutura sugerida na figura 33 é resultado dos principais elementos que ficaram evidentes a partir do levantamento do estudo de caso em questão e dos resultados alcançados. O quadro se desenha como uma síntese de um caminho possível a ser traçado para que possamos avançar em uma política habitacional mais ampla, isto é, que busque outras saídas e alternativas para alcançar a principal faixa de renda que demanda por moradia, 0 a 3 salários, que aborde todos os aspectos do perfil e das necessidades inerentes à habitação, e que garanta o direito à uma moradia digna na cidade. O quadro não tem a intenção de ser a estrutura de uma política, para tal necessitaríamos de mais elementos e a participação conjunta de uma série de agentes nessa construção (movimentos sociais, sociedade civil, pesquisadores, profissionais do planejamento urbano, poder público etc.), mas pretende contribuir na construção de um caminho para que possamos chegar a esse resultado.

Portanto, essa pesquisa se construiu tentando entender esses caminhos e obstáculos ao traçar a discussão para implementação dessas políticas alternativas. Os pressupostos estavam relacionados a ideologia da casa própria, o controle do valor da terra e a gestão como entraves para avançar em alternativas de provisão de moradia. A partir dos resultados apontados, além desses desafios, identificou-se também, aqueles apontados no quadro 6, em diferentes níveis de governo. Apesar dos obstáculos existentes, avançar nesse debate é urgente e latente nas cidades médias. Habitação e serviço público precisam andar em conjunto quando olhamos para a população de mais baixa renda; ir no sentido oposto da mercantilização da habitação social, afinal, o direito à moradia não deve ser entendido apenas como direito à propriedade privada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse em desenvolver esta pesquisa foi instigado pelas inquietações do pesquisador em relação às dificuldades de acesso à moradia digna, e por consequência, do direito à cidade, pela população de baixa renda (de 0 a 3 salários) no Brasil. Essa motivação é impulsionada pelo fato de o pesquisador pertencer a essa mesma faixa de renda e, juntamente com sua família, pode presenciar de perto os obstáculos enfrentados por uma classe constantemente negligenciada pelas políticas urbanas habitacionais no país. Deste ensejo nasce o tema “Repensar a política habitacional”, com a pretensão de ter um olhar crítico para a habitação social, principalmente no que se refere ao acesso dos mais pobres aos programas de provisão moradia nas cidades.

Demonstrou-se, em um primeiro momento, aquilo que diversos autores salientam acerca da habitação social conduzida como mercadoria no espaço urbano, por meio do financiamento bancário da propriedade privada. Tal lógica tem como principal problemática a dificuldade de acesso de grande parcela da população pobre, dificultando avançar na diminuição significativa do déficit habitacional das famílias de menor renda, que atualmente compõem 89% de todo déficit de moradia no Brasil. Além disso, aqueles que conseguem obter o financiamento, muitas vezes não conseguem concluir o pagamento ou acabam se endividando, o que demonstra que não tem sido garantia de posse e permanência para essa faixa de renda, tão pouco assegurado o direito à cidade.

A ideologia da casa própria, nessa conjuntura, se apresenta como um mito na sociedade brasileira, uma narrativa capitalista que condiciona uma realidade social das famílias. Tal lógica tem vigorado desde os primeiros programas de moradia nas cidades, sendo o pilar da construção nas políticas urbanas habitacionais e, assim, muito mais como produção rentista e desenvolvimento do setor imobiliário do que enfrentamento efetivo do alto déficit habitacional no país, no qual a questão da moradia segue sendo tratada meramente de forma quantitativa, e seu sucesso medido pelo número de conjuntos habitacionais entregues na cidade. O financiamento da propriedade como solução habitacional para população vulnerável socioeconomicamente chega a ser paradoxal.

Disso surgiu a latente necessidade de rediscutir esse formato. Nesse contexto, a presente dissertação foi concebida como uma pesquisa exploratória, buscando entender o cenário acerca de repensar tal política habitacional nos

municípios dito médios. Além de explorar como tema as alternativas de provisão de moradia, explora-se também a escala das cidades médias, que, até onde temos conhecimento, não foi ainda amplamente explorado, especialmente fora do viés da propriedade privada.

A partir dos levantamentos e análises do caso de Londrina no Paraná como uma cidade média, posto em reflexão os elementos que estruturam um caminho para repensar o modelo atual, percebe-se que existem desafios em diferentes direções, alguns no âmbito federal e, portanto, comum a outros portes territoriais, outros no âmbito local, no qual a gestão municipal tem responsabilidade direta, e alguns desafios que são estruturais da sociedade brasileira. Por outro lado, as possibilidades são muitas, algumas em teoria outras com experiências concretas e exitosas, o que falta é vontade política para colocá-las em prática em outras escalas de cidade.

Faz necessário destacar aqui que tudo que acontece a nível nacional acerca das políticas urbanas no país, tanto em termos de corpo normativo como movimentações da sociedade civil, leva um certo tempo para alcançar as pequenas e médias cidades, fazendo com que tardem um pouco mais para solidificar as alternativas e experiências. Da implantação dos instrumentos do Estatuto da Cidade à criação ou manutenção de movimentos sociais, muito ainda precisa ser feito nestes municípios.

Contudo, é importante salientar que tal perspectiva suscita ainda de muito debate, de uma maturação profunda nas cidades, e ter uma compreensão mais densa de tudo que se revela. São muitos elementos e aspectos que compõem as dimensões a serem analisadas e investigadas acerca da política urbana habitacional, e a complexidade de ser repensar uma lógica de provisão enraizada torna o caminho longo. Isto é, para além de uma única pesquisa de mestrado, suscitando que outros pesquisadores deem continuidade no tema, que tenham o interesse não apenas de explorá-lo academicamente, mas acima de tudo, de contribuir com o longo caminho que é necessário para que possamos de fato avançar na implementação dessa política nas cidades médias.

Com a constatação de que há um caminho maior do que se imaginava no início desta pesquisa, demandando maior investigação e reflexão acerca da política a ser repensada, tem-se como sugestão para pesquisas futuras, repensar a política habitacional também em pequenos municípios, pois nestes existe ainda mais lacunas a serem exploradas e levantadas por outras

pesquisas. Além disso, é necessário realizar uma análise mais aprofundada de cada uma das alternativas, como a Locação Social e a Propriedade Coletiva da Terra, considerando sua viabilidade de implantação nas cidades médias. Outro aspecto que demanda uma pesquisa é colocar em xeque o alto preço da terra urbanizada nas cidades e como garantir a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para vencer esse desafio nos municípios.

Sendo assim, a pesquisa joga luz sobre todos os elementos que está em jogo no caso da cidade de Londrina, por meio do levantamento e das reflexões realizadas sobre a estrutura política e institucional para provisão de moradia social. Esse é o panorama que está posto no município, a partir do qual podemos repensar essa lógica também em outras cidades médias. Essa acreditamos ser a principal contribuição delineada neste trabalho de mestrado.

No entanto não gostaríamos de concluir a pesquisa com um sentimento de uma balança em desequilíbrio, com predominância de aspectos negativos em detrimento dos positivos. A nova gestão no governo federal que se inicia (2023-2026), nos traz um novo vigor para repensar esse modelo, embora dificilmente iremos conseguir avançar muito em apenas 4 anos, pois, como mencionado anteriormente, muito dos desafios que enfrentamos são estruturais. Apesar disso, é importante notar que as questões urbanas estão voltando a entrar em pauta, e há possibilidade de avanço especialmente com o fortalecimento dos movimentos sociais. De modo positivo o governo federal atual está aberto a isso e recriou o Ministério das Cidades e uma Secretaria direcionada às periferias. A conscientização e formação dessa massa popular que vai lutar pela moradia enquanto serviço público permanente, já fez diferença no passado, vide o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Hoje, portanto, temos ferramentas e talvez esteja se abrindo uma maior vontade política, ao menos no nível federal.

Quando iniciamos a pesquisa em 2021, o cenário era de pandemia mundial, perda de direitos conquistados, retrocesso político nacional e desmonte das políticas urbanas. Porém, ao entregar a dissertação em meados de 2023, é possível perceber uma mudança significativa no contexto dessas políticas, o que nos permite vislumbrar perspectivas de uma luz no fim do túnel. É essencial que isso seja cada vez mais pautado, para que os instrumentos de acesso à terra urbanizada, já existentes no Estatuto da Cidade, sejam efetivamente utilizados e permita que avancemos em formas alternativas de provisão de moradia digna para população de mais baixa renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCANTARA, Danilo Marcondes de. **"Minha Casa Minha Vida": trajetórias e práticas espaciais na produção de um lugar na cidade de Londrina/PR**. 2018. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2018.

AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. *Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional*. 2001

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. *Origens, evolução e perspectivas dos estudos sobre as cidades médias*. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, p. 69-87, 2007.

ANDRADE, Maria Margarida de. *Como preparar trabalhos para curso de pós-graduação: noções práticas*. In: **Como preparar trabalhos para curso de pós-graduação: noções práticas**. 2008. p. 150-150.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. **Caros Amigos**, p. 1-25, 2009.

ARAUJO, Ana Cristina da Silva. *A casa [própria] alugada: questões da política pública habitacional*. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n. 7, p. 165-176, 2008.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva et al. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Ministério das Cidades, 2012.

ARRETCHE, Marta. *Intervenção do Estado e setor privado: O modelo brasileiro de política habitacional*. (pp. 21-36). **Espaço e Debates**, nº31, 1990.

AYOUB, Thamine de Almeida Ayoub. **Programas Habitacionais e a Gestão dos Illegalismos: regularização fundiária e remoções em Londrina-PR**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

AYOUB et al. *Análise da implantação de Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social em municípios integrantes das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá*. In XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. **XVIII ENANPUR: Tempos de transformação**. 2019, p 1-23.

AZEVEDO, S. de. *Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 22, n. 4, p. 107 a 119, 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391>. Acesso em: 8 jun. 2022.

AZEVEDO, Sergio; ANDRADE, Luís A. G. *Habitação e o poder: da fundação casa popular ao Banco nacional de habitação*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1982. 116 p.

AZEVEDO, Marlice N. S; FREITAS, José F. B. *O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular*. **Revista Urbana**, v.6, nº 8, jun. 2014.

BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional**. Texto para Discussão, 2015.

BARBON, Ângela Luppi. **Atendimento habitacional social: produto ou serviço?** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

BARTLO, Roger H. **Padrões da segregação Residencial em Londrina – PR: 1930-2010.** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2015.

BARON, C. M. P. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs. **Revista Tópos**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 102–127, 2013. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2287>. Acesso em: 18 set. 2022.

BARNABÉ, Marcos Fagundes. Organização espacial do território e o projeto da cidade: O caso da Companhia de Terras Norte do Paraná. 1989. Dissertação de Mestrado – EESC/USP, São Carlos - SP, 1989.

BATELLA, Wagner. Cidades médias: da multiplicidade de definições à busca de seus limiares. **Caminhos da Geografia, Uberlândia, MG**, v. 20, n. 70, p. 196-215, 2019.

BEIDACK, Andréa R. S. **Análise da produção do espaço urbano de Londrina: De Cincão à Zona Norte: 1970-2007.** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2009.

BERGOC, Gilson Jacob et al. Acumulação pela urbanização e déficit habitacional: disputas e conflitos. **Cadernos de Estudos Urbanos**, p. 51.

Bezerra, M. do C. de L.; Mello, C. M. C. A casa própria e a locação social numa óptica urbanística e econômica. **Revista Paranoá**. Nº 29, 2021. DOI: <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n29.2021.09>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/31454>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BLANCO, Andrés Blanco et al. **Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido.** Inter-American Development Bank, 2014.

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria... sem casa própria: o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB.** 2007. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

BONDARIK, Roberto. Revolução de 1930: O Paraná e o norte pioneiro. **Artigo desenvolvido para o PDE**, 2007.

BONDUKI, Nabil Georges. **A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo.** [S.l.: s.n.], 2018.

BONDUKI, Nabil. Do projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate, São Paulo, n. 82, p. 8-14, 2009

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil. Pioneiros da Habitação Social: Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: UNESP, 2014. 387 p.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU**, p. 179-208, 2018.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá-PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, p. 45-62, 2019.

BRUNKHORST, Hauke. Propriedade privada, crítica da reificação e a socialização dos meios de produção. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 15, p. 595-618, 2015.

COHEN, Carol S. et al. Housing" Plus" Services: Supporting Vulnerable Families in Permanent Housing. **Child Welfare**, p. 509-528, 2004.

CALIXTO, Maria José Martinelli Silva et al. DO BNH AO PMCMV: O PROCESSO DE CONFORMAÇÃO DE NOVAS PERIFERIAS URBANAS EM CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS. **GEOgraphia**, v. 24, n. 53, 2022.

CAPEL, Horacio. La morfología de las ciudades. Tomo I: Sociedad, cultura y paisaje urbano. Ediciones del Serbal, SA, 2002.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra capital, p. 17-65, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo (org.). **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Letra Capital Editora LTDA, 2017.

CARDOSO, Adauto Lucio; LUFT, Rosângela; XIMENES, Luciana. Posse e Propriedade. Wikifavelas, 2020. Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Posse_e_Propriedade. Acesso em: 09 de fev. 2023.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Proposta para uma política habitacional democrática e sustentável. BrCidades, 2019.

CARLOS, A.F.; SPOSITO, M.E., SOUZA, M.L. A. Produção do Espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Histórica**, v. 2, p. 1-8, 2005.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná - PEHIS-PR. Pesquisa de Necessidades Habitacionais do Paraná, 2019.

COLOSSO, Paolo. Brasil 2020: como é possível pensar e agir entre o local e o global? **Revista Indisciplinar**, v. 6, n. 1, p. 366-393, 2020.

Conde, M. (2020). Brazil in the Time of Coronavirus. Geopolítica(s). **Revista de Estudos sobre Espacio y Poder**, v.11(Especial), 239-249. DOI <https://doi.org/10.5209/geop.69349>. Acesso em: 20 de abril. 2022.

CORDEIRO. **Obliterações do direito à moradia na Política Habitacional de Interesse Social do município de Londrina-PR**. Tese de Doutorado. Universidade

Estadual de Londrina. Londrina, 2015.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. A aventura planejada: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR (1947 a 1982). Tese de doutorado. EESC-USP. São Paulo, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. Ática. 1 ed. São Paulo, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Construindo o conceito de cidade média. **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão popular, v. 1, p. 23-33, 2007.

CYMBALISTA, Renato. Cidade e moradia: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil. **Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades**, 2005.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. **Participação Popular nas Políticas Públicas**, p. 31, 2006.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. **Planos Diretores Municipais. Novos Conceitos de Planejamento Territorial**, São Paulo: Annablume, 2007.

MELLO, Cristina Maria Correia; BEZERRA, Maria do Carmo Lima. Contribuição para o provimento da moradia por locação social: o que aprender com a experiência internacional. **Guaju**, v. 5, n. 2, p. 30-41, 2019.

DENALDI, R.; BRAJATO, D.; SOUZA, C. V.; FROTA, H. B.; CORREA, L. F. M. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. *Série Pensando o Direito*, v. 56, p. 1-317, 2015.

DENALDI, Rosana et al. A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, p. 172-186, 2017.

DESEPEJO ZERO. Campanha Nacional, em defesa da vida no campo e na cidade. Levantamento de dados, 2021. Site: <https://www.campanhadespejzero.org/>. Acesso em 20 de novembro 2022.

DINIZ, Maria Helena. Direito das Coisas. v. 4, 27ª ed. revisada e atualizada. **São Paulo: Saraiva**, 2012.

D'OTTAVIANO, Camila. **Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social paulistano**. Caderno CRH, v. 27, n. 71, p. 255-266, 2014.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo. Habitação, autogestão e cidade. **Habitação, autogestão e cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/06/Camila-DOTTAVIANO-Habitacao-Autogestao-e-Cidade_R02.pdf> Acesso em: 06 jun. 2023.

D'OTTAVIANO, Camila; PASTERNAK, Suzana. Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 17, n. 1, p. 75-88, 2015.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia de implementação pelos municípios e cidadãos: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Estado e habitação no Brasil: o caso dos institutos de previdência. In: IPT, Projeto de Divulgação Tecnológica Lix da Cunha. Tecnologia de edificações. São Paulo: IPT: Pini, 1998.

FERNANDES, Edésio. Um novo Estatuto para as cidades brasileiras. **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, p. 07-13, 2002.

FERREIRA, Silvia Carina. Cidades médias na rede urbana do Paraná/Brasil: identificação preliminar. **Breves Contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos**, n. 22, 2010.

FERREIRA, Regina F. A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produção e agentes. **Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, p. 139-185, 2012.

FERREIRA, João Sette Whitaker. “Notas sobre a visão marxista da produção do espaço urbano e a questão da renda da terra”. In: **Sistematização crítica da produção acadêmica**. 196 p. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2013.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese de doutorado. Unicamp. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286383>. Acesso em: 20 maio. 2022.

FREITAS, Caroline Farias. ZEIS E A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO ESPAÇO URBANO: UM ESTUDO SOBRE A CAPTURA DO INSTRUMENTO URBANÍSTICO EM MARINGÁ-PR. Dissertação. PPU-UEM. Maringá, 2021.

FRESCA, Tania Maria. Mudanças recentes na expansão físico-territorial de Londrina. **Geografia (Londrina)**, v. 11, n. 2, p. 241-264, 2002.

FRESCA, Tania Maria. **A rede urbana do norte do Paraná**. Eduep, Londrina, 2004.

Fundação João Pinheiro (FJP). Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de estatística e informações. Belo Horizonte, 2018

Fundação João Pinheiro (FJP). Déficit habitacional no Brasil 2016-2019. Centro de estatística e informações. Belo Horizonte, 2019

Fundação João Pinheiro (FJP). Diretoria de Estatística e Informações. Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 - 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021

FURTADO, C. Introdução sobre o desenvolvimento. São Paulo: Nacional, 1989

GATTI, Simone Ferreira. Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

GATTI, Simone Ferreira. Locação Social: Alternativa ao modelo hegemônico da casa própria. **Projeto Design**, São Paulo, v. 4461, dez. 2019. Disponível em: <https://revistaprojeto.com.br/acervo/locacao-social-alternativa-ao-modelo-hegemonico-da-casa-propria/>. Acesso em 21 de nov. 2022.

GATTI, Simone. Políticas públicas para efetivação das ZEIS em São Paulo: produção imobiliária, processos em curso e o aluguel como alternativa. Relatório de pós-doutorado, FAU USP, NYU, 2021. Disponível em: about:blank

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metrópole**, v. 24, p. 451-476, 2022.

GORELIK, Adrien, A produção da cidade latino-americana. Tradução Fernanda Areas Peixoto. In: **Revista Tempo Social**. São Paulo, v. 17 n. 1, 2005, p.111-133.

GOVERNO DO BRASIL, I. Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972-1974. **Rio de Janeiro**, 1971.

GROAT, Linda; WANG, David. Architectural Research Methods. 2ed. Nova York: John Wiley & Sons, 2013. 468p.

HARVEY, David. A justiça social e a cidade. Hucitec. São Paulo, 1980.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Boitempo Editorial, 1 ed. São Paulo, 2017.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana. **São Paulo: MARTINS**, 2014.

HARVEY, David. A produção Capitalista do Espaço. Editora Annablume, 252p. São Paulo, 2005.

HARVEY, David. Para entender O capital. Editora Boitempo, 271p. 1ed. São Paulo, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Arranjos Populacionais e concentrações urbanas no Brasil. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf. Acesso em 25 de maio 2023.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018, primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em 25 de maio 2023.

IPPUL. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina. Relatório 2, diagnósticos e proposições. PDML, volume 2, Cadernos Técnicos. Londrina, 2022. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/relatorios-finais-leis-especificas/49609-relatorio-2-cadernos/file>. Acesso março 2023.

JUNIOR, Joel L. **O papel dos programas habitacionais públicos na expansão das periferias em cidades médias**. Custos financeiros e sociais das práticas recentes em Ponta Grossa (PR). Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2020.

LAGO, Luciana Corrêa do. Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. **Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles**, 2012.

LAGO, L. C. do; MELLO, I.; PETRUS, F. (org.) (2020). Da cooperação na cidade à cidade cooperativa. Marília: Lutas Anticapital

LARCHER, José Valter Monteiro. Diretrizes visando a melhoria de projetos e soluções construtivas na expansão de habitações de interesse social. Dissertação. UFPR. Curitiba, 2015

LEITZKE, Airton. **Política Habitacional em Londrina-PR: Conjuntos habitacionais e regularização fundiária.** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2015.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. 5ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LITSEK; RIBEIRO, 2021. O Termo Territorial Coletivo e a gestão comunitária da terra. Observatório das cidades, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/o-termo-territorial-coletivo-e-a-gestao-comunitaria-da-terra/>. Acesso em 17 de fev. 2023.

LINARDI, Maria Cecília Nogueira. **Pioneirismo e modernidade: a urbanização de Londrina-PR.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1995.

LOPEZ, Afonso; FRANÇA, Elisabete; COSTA, Keila Prado. Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal de Habitação. Cortiços - A experiência de São Paulo. **São Paulo**, 2010.

LUFT, Rosângela. Regularização da propriedade ou propriedades da regularização? In: Habitação e direito à cidade, desafios para as metrópoles em tempos de crise. Org, Cardoso; D'ottaviano. 1ed. Rio de Janeiro, 2021.

LUFT, Rosângela Marina; LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Locação Social como alternativa de moradia. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 16, n. 2, p. 85-99, 2021.

MAHER JUNIOR, James Patrick. **Instrumentos de Financiamento a Programas Habitacionais de Locação Social: Desafios e Oportunidades.** Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MACHADO, Brasil Pinheiro. Sinopse da história regional do Paraná. **Separata do Boletim do Instituto Histórico, Geográfico e Etnográfico do Paraná**, 1951.

MARCUSE, Peter. O caso contra os direitos de propriedade. In: VALENÇA, Márcio (org) **Cidade (I)legal**. Rio de Janeiro, Mauad X, 2008.

MARICATO, Ermínia; COLOSSO, Paolo. "As cidades são centrais para o bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil". In: Brasil: Estado social ou barbárie. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p.277-300.

MARICATO, Ermínia. "Direito à terra ou direito à cidade". In: Revista de Cultura Vozes, vol 79, n.6, agosto de 1985.

MARICATO. Reforma urbana: limites e possibilidades - uma trajetória incompleta". In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A. (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MARICATO. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2014

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Editora Vozes, 7 ed. 2013

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. In: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MARICATO, Ermínia. É preciso repensar o modelo. São Paulo: Arquitetura e Urbanismo, setembro/2009, Editora Pini, 2009. p. 63.

MARTINS, Wilson. Um Brasil diferente: ensaio sobre fenômenos de aculturação no Paraná. 2. ed. São Paulo: T.A. Queiroz, 1989.

MARTINS, Victor H. T. **Habitação, Infra-estrutura e serviços públicos**: conjunto habitacionais e suas temporalidades em Londrina – PR. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2007.

MATOS, Ralfo E. S.; LOBO, Carlos F. F.; CHAVES, Aguirre A. Evolução recente da propriedade domiciliar no Brasil. **Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía**, v. 2016, n. 91, p. 124-136, 2016.

DE MELLO, Cristina Maria Correia; DE LIMA BEZERRA, Maria do Carmo. Contribuição para o provimento da moradia por locação social: o que aprender com a experiência internacional. **Guaju**, v. 5, n. 2, p. 30-41, 2019.

MELO, Cristina M C.; BEZZERA, Maria C. L. Contribuição para o provimento da moradia por Locação social: o que aprender com a experiência internacional. **Revista Guaju**. v.5, nº 02, p. 30 - 41, 2020.

MILANO, Joana Zattoni. **Um lugar para chamar de seu?** O Programa Minha Casa Minha Vida e a ideologia da casa própria. Dissertação de Mestrado. UFRGS. Porto Alegre, 2013.

MONBEIG, Pierre. Pioneiros e fazendeiros de São Paulo. In: **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. 1984. p. 392-392.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antônio Tolrino de Rezende. A questão habitacional no Brasil. **Mercator (Fortaleza)**, v. 16, 2017.

MOUTINHO, Ana Carolina Pontes. A casa é própria para quem? a ideia da casa própria nas políticas habitacionais da região metropolitana de Belém e na percepção de seus beneficiários. Dissertação. UFPA. Belém, 2020.

MOREIRA, Tomás Antônio; RIBEIRO, Joana Aparecida ZMT. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrópole**, v. 18, p. 15-32, 2016.

MOTA, Maria S. Posse e propriedade da terra no Brasil: das cerimônias de posse à propriedade privada da terra. **Revista Trajetos**. v.6, nº11. Ceará, 2008.

MOTTA, Marcia M. M. Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro, 1998.

MOTTA, Márcia M.M. Direito à Terra no Brasil. A gestação do conflito (1795-1824) 1a edição. 2009.

MÜLLER, Nice Lecocq. Contribuição ao estudo do norte do Paraná. **GEOGRAFIA**

(Londrina), v. 10, n. 1, p. 89-119, 2001.

NASCIMENTO, et al. Direitos de propriedade, investimentos e conflitos de terra no Brasil: uma análise da experiência paranaense. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 48, p. 705-748, 2010.

NOZOE, Nelson Hideiki. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. *Revista Economia*, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de et al. Estatuto da cidade: para compreender. **Rio de Janeiro: Ibam/Duma**, p. 64, 2001.

PADIS, Pedro Calil. Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná. São Paulo: Hucitec, 2006.

PAIVA, Grazielle de A. Moura; FROTA, Henrique Botelho; OLIVEIRA, Thiago Mendes. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 10 anos: uma nova agenda para o Direito. **São Paulo: IBDU**, 2015.

PAOLINELLI, Marina Sanders. Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Belo Horizonte, 2018.

PELUSO, Marília L. O potencial das representações sociais para a compreensão interdisciplinar da realidade: Geografia e Psicologia Ambiental. **Estudos de psicologia (Natal)**, v. 8, p. 321-327, 2003.

PELUSO, Marília L. O potencial das representações sociais para a compreensão interdisciplinar da realidade: Geografia e Psicologia Ambiental. **Estudos de psicologia (Natal)**, v. 8, p. 321-327, 2003.

PEPPERCORN, Ira Gary; TAFFIN, Claude. **Rental housing: Lessons from international experience and policies for emerging markets**. The World Bank, 2013.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra et al. SL4 Análise das condições de inserção urbana do Programa Minha Casa Minha Vida nas cidades brasileiras. **Anais ENANPUR**, v. 16, n. 1, 2015.

PEREIRA, Paulo Xavier (org). **Produção imobiliária e a reconfiguração da cidade contemporânea**. São Paulo: FAUUSP, 2018. Contemporânea.

PIPES, Richard. Propriedade e Liberdade, tradução de Luiz Guilherme B. Chaves e Carlos Humberto Pimentel Duarte da Fonseca, **Editora Record, Rio de Janeiro–São Paulo**, 2001.

PRANDINI, N. Aspectos da geografia urbana de Londrina. *Anais da associação dos geógrafos Brasileiros*, v.6. São Paulo, 1954.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **O que é propriedade?** 2. ed. Lisboa: Estampa, 1975. 252 p.

OLIVEIRA, N. M. Gestão da política Habitacional: o processo de elaboração do Plano Local de habitação de interesse social de Londrina – PR. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina, 2012.

REGO, Renato Leão. **As cidades plantadas: os britânicos e a construção da paisagem do norte do Paraná**. Edições Humanidades, 2009.

REGO, R. L. A conformação das cidades novas planejadas no Brasil do século vinte. **Paranoá**, [S. l.], n. 28, 2020. DOI: 10.18830/issn.1679-0944.n28.2020.13. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/33110>. Acesso em: 8 maio. 2023.

REZENDE, G.; GUEDES, S. Formação Histórica dos Direitos de propriedade da Terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as Políticas Agrícolas atualmente adotadas nesses dois Países. 2017. Disponível em: <www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf>

RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil. Companhia das Letras, 1ed. São Paulo, 1995.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiros. **Dos cortiços aos condomínios fechados- as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. IPPUR, UFRJ, 1997.

RIBEIRO, A. et al. Locação social no município de São Paulo: Reflexões sobre os custos e subsídios. **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional–ENANPUR**, v. 18, 2019.

RIFKIN, Jeremy. A era do Acesso. Editora Pearson, 272p. São Paulo, 2000.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. **Brasília: Polis**, 2001.

RONALD, Richard. **The ideology of home ownership: Homeowner societies and the role of housing**. Springer, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens. In: Os Pensadores (Vol.2). Tradução: Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 15-163

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ROYER. Luciana O. Financeirização da Política Habitacional. Limites e perspectivas. Editora Annablume. São Paulo, 2014.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO; Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ, 2015. v. 136. Disponível em: <[https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro PDF.pdf](https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf)>.

SANTO AMORE, Caio. Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade. Tese de Doutorado. FAUUSP. São Paulo, 2013.

SANTOS, Milton. A nova urbanização diversificação e complexidade. **A urbanização brasileira**, v. 2, 1993.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998. 1999. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2814>. Acesso em 20 fev. 2023

SANTOS JUNIOR, Orlando A. Os Planos Diretores Municipais Pós- Estatuto da Cidade:

balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando A; MOROSO, Karla. Dossiê de monitoramento das políticas urbanas nacionais 2021: Direito à cidade e reforma urbana em tempos de inflexão conservadora. Fórum Nacional da Reforma Urbana – IBDU. Rio de Janeiro, 2021.

SANTOS, A. P.; LUFT, R. M.; MEDEIROS, M. G. P. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. Planejamento e Políticas Públicas, n. 46, p. 217-242, 2015

SAHR, Cicilian Luiza Löwen. O papel das cidades médias nas estratégias de desenvolvimento espacial do Paraná. **Boletim de Geografia**, v. 19, n. 1, p. 21-34, 2001.

SAHR, C. L. L. O PAPEL DAS CIDADES MÉDIAS NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ESPACIAL DO PARANÁ. **Boletim de Geografia**, v. 19, n. 1, p. 21-34, 11. Maringá, 2009.

SERRA, Elpídio. Processos de ocupação e a luta pela terra agrícola no Paraná. **Rio Claro: Unesp**, p. 185-245, 1991. Tese defendida para obtenção da titulação de Doutor em Geografia.

SERRA, Elpídio. Colonização, uso da terra e conflitos rurais no Paraná. **Anais do Encontro de Geógrafos de América Latina**, p. 1-26, 2009.

SILVA, Beatriz Fleury e; SILVA, Ricardo Dias. As novas formas de provisão de moradia e seus impactos na reconfiguração socioespacial do aglomerado Sarandi-Maringá entre 2009 e 2011. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. 2013. p. 279-300.

SILVA, Lúgia Osório. Terras devolutas e latifúndio. Editora da Unicamp, 1ed, 392p. Campinas - São Paulo, 1996.

SILVA, Elisângela Maria da. **Práticas de apropriação e produção do espaço em São Paulo: a concessão de terras municipais através das cartas de datas (1850-1890)**. 2012. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) -Universidade de São Paulo, São Paulo.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação Social, Habitação de Mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. 363 f. Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/en.php>>.

SMITH, Neil. Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço. **Rio de Janeiro: Bertrand Brasil**, 1988.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas. São Paulo: UNESP**, p. 609-643, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Cidades Médias: Espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Geografia**, v. 35, n. 1, p. 51-62, 2010.

Terra, Ulisses D. S. **Alternativas à propriedade privada individual: Potência para**

efetivação do acesso à moradia e o direito à cidade. In XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. **XVIII ENANPUR: Tempos de transformação**. 2019.

TONUCCI, João B. M.; MAGALHÃES, Felipe N. C. A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço. **Cadernos Metrôpole**, v. 19, p. 433-454, 2017.

TOPALOV, Christian. La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979.

VENTURA, Anamaria P. M. O direito à moradia para além do título de propriedade e a locação social. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará - UFC. Ceará, 2022.

VERNICE, R. R. L.; SILVA, B. F. E. Necropolitics and the Covid-19 pandemic: evictions and removals that mark the recurrent housing problem in Brazil. **Acta Scientiarum. Technology**, v. 45, n. 1, p. e61496, 19 Dec. 2022.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo, Editora Global, 1986.

VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

YIN, Robert K. Estudo de Caso. Planejamento e métodos. **Trad. Daniel Grassi**, v. 2, 2001.

ZANON, Elisa Roberta; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida; DE ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger. Avaliação das políticas habitacionais na Região Metropolitana de Londrina-PR. **Serviço Social em Revista**, v. 18, n. 1, p. 194, 2015.

Legislação Consultada

BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 de junho de 2021.

BRASIL. **Lei No 10.257, de 10 de julho de 2001**. ESTATUTO DA CIDADE. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 5.790 de 25 de maio de 2006**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5790.htm

BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Lei de Terras. Dispõe sobre terras devolutas do império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em 13 de jan. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/570573/publicacao/15724150>. Acesso em 11 de abril

de 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.977 de 17 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 21 de maio de 2022.

PARANÁ. **Lei nº 15.229 de 25 de julho de 2006.** Publicado no Diário Oficial no. 7276 de 26 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. Disponível em: <[https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-15229-2006-parana-dispoe-sobre-normas-para-execucao-do-sistema-das-diretrizes-e-bases-do planejamento-e-desenvolvimento-estadual-nos-termos-do-art-141-da-constituicao-estadual](https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-15229-2006-parana-dispoe-sobre-normas-para-execucao-do-sistema-das-diretrizes-e-bases-do-planejamento-e-desenvolvimento-estadual-nos-termos-do-art-141-da-constituicao-estadual)>. Acesso em: 13 mar. 2022.

PARANÁ. Projeto de Lei nº 10 50 de 19 de outubro de 1959. Assegura, no Orçamento Geral da República, renda anual e permanente à Fundação Casa Popular. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6E9A2403A4D7C3A4FDCE9EABD726479E.node1?codteor=1205872&filename=Avulso+-PL+1050/1959. Acesso em 04 de fevereiro de 2023.

PARANÁ. **Lei nº 15.229 de 25 de julho de 2006.** Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. Disponível em: <https://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>. Acesso em 11 de abril de 2023.

PARANÁ. **Lei Estadual Complementar nº 119 de 31 de maio de 2007.** Institui o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS) e cria o Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social (FEHRIS).

PARANÁ. **Lei complementar nº 124 de 29 de dezembro.** Aprovou o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS-PR). Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/diagnosticovolume1.pdf>

LONDRINA. **Lei nº 13.339 de 7 de janeiro de 2022.** Institui as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2022/web/LE133392022consol.html>. Acesso em 11 de abril de 2023.

LONDRINA. Lei 10.278 de 18 de julho de 2007. Institui o Conselho Municipal da Habitação de Londrina e o Fundo Municipal da Habitação de Londrina e dá outras providências. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2007/web/LE102782007consol.html>. Acesso em 11 de abril de 2023.

LONDRINA. Lei municipal nº 12.236 de 29 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo no Município de Londrina e das Zonas de Interesse Social – ZEIS. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2015/web/LE122362015consol.html>. Acesso em 12 de abril de 2023.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE LONDRINA (CMHL)

Entrevistado: _____

Data: _____ Horário início: _____ Horário fim: _____

Pesquisador: _____

Sobre o(a) entrevistado(a):

- 1) Qual sua formação profissional?
- 2) Qual cargo que ocupa atualmente?
- 3) Há quanto tempo neste cargo?

Sobre a atuação do Conselho Municipal de Habitação

- 1) No âmbito do planejamento urbano municipal, após a aprovação do Plano Diretor Participativo (Lei 10.637/2008) no município, quais foram os avanços legais da política habitacional e urbana voltados à população de baixa renda?
- 2) Quais instrumentos do Estatuto da Cidade (lei 10.257/01) você identifica que foram aplicados como ferramenta no controle do valor da terra e do acesso à moradia para as famílias de baixa renda no Município de Londrina?
- 3) Como tem sido a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Londrina (Lei Municipal 10.278), a partir da aprovação em 2007, e quais os avanços desde então na política urbana e habitacional do município?
- 4) Em sua opinião, como a ausência de uma secretaria de habitação no município impacta na garantia do direito à moradia e direito à cidade no espaço urbano de Londrina?
- 5) Como você avalia a atuação da COHAB na efetivação das políticas habitacionais de acesso à moradia e direito à cidade pela população de baixa renda?
- 6) A Lei do CMHL em 2007 se desenhou pautada pelo enfoque na população de baixa renda, e não restrito ao aspecto financeiro e ao direito da propriedade. Este propósito tem sido alcançado?
- 7) Os membros do conselho são responsáveis em administrar o dinheiro do fundo municipal de habitação de Londrina, além de encontrar soluções para os problemas na área urbano habitacional. Como esse fundo tem sido administrado? Quais tem sido as prioridades?
- 8) Como o CMHL avalia os programas alternativos de acesso a moradia, onde a habitação seja vista com serviço público permanente, sem a necessidade de transferência da propriedade para o beneficiário (como a Locação Social e propriedade coletiva da terra)? Quais as possibilidades desse debate para o município de Londrina? Comente e justifique.

APÊNDICE B**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFESSOR PESQUISADOR DA UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA**

Entrevistado: _____
Data: _____ Horário início: _____ Horário fim: _____
Pesquisador: _____

Sobre o(a) entrevistado(a):

- 1) Qual sua formação profissional?
- 2) Qual cargo que ocupa atualmente?
- 3) Há quanto tempo neste cargo?

Sobre as políticas habitacionais no município e a atuação do pesquisador

- 4) Como você avalia a questão da habitação social, a partir do marco legal Estatuto da Cidade (10.257/2001), no município de Londrina? Os instrumentos contidos na Lei, como ferramentas de acesso à moradia digna e direito à cidade, têm sido utilizados no município?
- 5) Quais os principais desafios, identificados no âmbito do Projeto de extensão que coordena, relacionados ao acesso e permanência da população de baixa renda nos programas de financiamento habitacional no município?
- 6) No âmbito das pesquisas que tem desenvolvido, foi possível apontar quais os motivos para permanência de um alto déficit habitacional contido na população de baixa renda, mesmo após anos de atuação do PMCMV, em especial no município de Londrina?
- 7) Como você avalia a atuação da COHAB na efetivação das políticas habitacionais de acesso à moradia e direito à cidade pela população de baixa renda?
- 8) O componente “ônus excessivo com aluguel” no déficit habitacional brasileiro tem representado, nos últimos levantamentos, mais de 50% em relação ao déficit total. Como esse componente tem afetado às famílias de baixa renda no Município de Londrina? Em sua perspectiva, quais seriam as possibilidades para reverter esse aspecto do déficit?
- 9) Como você analisa os programas alternativos de acesso a moradia, onde a habitação seja vista com serviço público permanente, sem a necessidade de transferência da propriedade para o beneficiário (como a Locação Social e propriedade coletiva da terra)? Quais as possibilidades desse debate para o município de Londrina? Comente e justifique.

APÊNDICE C

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AGENTE PÚBLICO DA COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDINA (COHAB-LD)

Entrevistado: _____
Data: _____ Horário início: _____ Horário fim: _____
Pesquisador: _____

Sobre o(a) entrevistado(a):

- 4) Qual sua formação profissional?
- 5) Qual cargo que ocupa atualmente na COHAB-LD?
- 6) Há quanto tempo está neste cargo?

Sobre a atuação da COHAB-LD

- 1) Como você avalia o histórico da COHAB-LD, desde sua criação no âmbito do Banco Nacional de Habitação (BNH) até os dias atuais, em relação ao avanço do acesso à moradia pela população de baixa renda?
- 2) Quais os impactos na expansão urbana do município de Londrina a partir da atuação da COHAB-LD, especificamente em relação aos conjuntos habitacionais construídos desde BNH até o MCMV? A lógica de produção habitacional tem sido a mesma desde a criação da companhia?
- 3) Sobre as políticas habitacionais aplicadas no município pós estatuto da cidade (Lei 10.257/2001), quais programas e iniciativas criados pela COHAB em Londrina foram direcionados ao acesso à habitação social? Qual programa foi mais significativo para população de baixa renda, em sua opinião?
- 4) Sobre as faixas de renda contempladas nos programas habitacionais, qual é a faixa considerada “baixa renda” pelo Município de Londrina, e por quê? Como as políticas públicas municipais contemplam essas faixas de renda, e quais os critérios são considerados?
- 5) O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do município de Londrina foi publicado em 2011. Já se passaram 12 anos desde sua publicação. Há previsão de atualização por parte da Companhia de Habitação?
- 6) De acordo com a audiência pública promovida pela COHAB-LD em 2021 sobre dados do déficit habitacional no município, cerca de 56 mil famílias estão cadastradas na lista de espera da COHAB-LD. Este dado está correto? Qual o déficit habitacional atual no município, compreendendo os dados quantitativos (habitação precária, coabitação e ônus excessivo) e qualitativos (inadequação)?
- 7) De acordo com o último levantamento da Fundação João Pinheiro (2019), o ônus excessivo com aluguel - famílias de 0 a 3 salários-mínimos gastam mais 30% da sua renda com moradia - representa no contexto nacional, 50% de todo déficit Habitacional. Em relação ao município de Londrina quanto esse componente tem representado no déficit habitacional? Quais tem sido as estratégias por parte da COHAB-LD para saná-lo?
- 8) Como a companhia avalia a possibilidade de programas alternativos ao financiamento privado da moradia (como programas de Locação Social e propriedade coletiva da terra), onde a moradia seja vista como serviço público permanente? Quais seriam os desafios deste tipo de política no município?

APÊNDICE D**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DE MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA POR MORADIA EM LONDRINA**

Entrevistado: _____
Data: _____ Horário início: _____ Horário fim: _____
Pesquisador: _____

Sobre o(a) entrevistado(a):

- 1) Qual sua formação profissional?
- 2) Qual cargo que ocupa atualmente?
- 3) Há quanto tempo neste cargo?

Sobre a atuação da COHAB-LD

- 4) Como você avalia a questão da habitação social, a partir do marco legal Estatuto da Cidade (10.257/2001), no município de Londrina? Os instrumentos contidos na Lei, como ferramentas de acesso à moradia digna e direito à cidade, têm sido utilizados no município?
- 5) Quais as principais situações de luta por moradia no município de Londrina, em relação às demandas habitacionais, enfrentadas por esse movimento social?
- 6) Na visão do movimento social, quais os motivos para permanência de um alto déficit habitacional, mesmo após anos de atuação do MCMV, em especial no município de Londrina, contido na população de baixa renda?
- 7) Quais são as ações e iniciativas tomadas pelo movimento frente a dificuldade de acesso (e permanência) à moradia nos programas de financiamento habitacional, pela população de baixa renda no município?
- 8) Como o movimento avalia a atuação da COHAB na efetivação das políticas habitacionais de acesso à moradia e direito à cidade pela população de baixa renda?
- 9) O componente “ônus excessivo com aluguel” no déficit habitacional brasileiro tem representado, nos últimos levantamentos, mais de 50% em relação ao déficit total. Como esse componente tem afetado às famílias de baixa renda no Município de Londrina? Quais seriam as possibilidades para reverter esse aspecto do déficit?
- 10) Como o movimento avalia os programas alternativos de acesso a moradia, onde a habitação seja vista com serviço público permanente, sem a necessidade de transferência da propriedade para o beneficiário (como a Locação Social e propriedade coletiva da terra)? Quais as possibilidades desse debate para o município de Londrina? Comente e justifique.

APÊNDICE E**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AGENTE PÚBLICO DO INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE LONDINA (IPPUL)**

Entrevistado: _____
Data: _____ Horário início: _____ Horário fim: _____
Pesquisador: _____

Sobre o(a) entrevistado(a):

- 1) Qual sua formação profissional?
- 2) Qual cargo que ocupa atualmente nesta instituição?
- 3) Há quanto tempo neste cargo?

Sobre a atuação do IPPUL

- 4) No âmbito do planejamento urbano municipal, após a aprovação do Plano Diretor Participativo (Lei 10.637/2008) no município, quais foram os avanços legais da política habitacional e urbana voltados à população de baixa renda?
- 5) Quais instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/ 2001), visando o acesso à terra urbanizada e direito à cidade pela população de baixa renda, estão sendo aplicados no município desde então? Eles têm sido efetivos para diminuir o déficit habitacional, inibir a especulação imobiliária e garantir o direito à moradia?
- 6) Em sua opinião, quais os programas e políticas habitacionais de maior relevância para o município, foram adotados desde a regulamentação do Estatuto da Cidade e da elaboração da Política Nacional de Habitação (2005)? Por quê?
- 7) O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) foi referência para a implementação do PMCMV no município? Por quê?
- 8) O PLHIS do município de Londrina foi publicado em 2011. Já se passaram 12 anos desde sua publicação. Há previsão de atualização por parte do IPPUL?
- 9) O PLHIS (2011) apontou uma projeção de déficit habitacional básico (Habitação precária e Coabitação) para o município de Londrina para 2025 da ordem de 23.228 domicílios, enquanto em 2010 foi de 13.747. Quais ações foram sendo tomadas sobre tal dado?
- 10) Em relação ao ônus excessivo com aluguel - famílias de 0 a 3 salários-mínimos gastam mais 30% da sua renda com moradia – o PLHIS (2011) apresenta dados do Censo IBGE dos anos 2000, onde o município teria 5.188 famílias em ônus com aluguel. Existem dados mais atualizados? Quais as estratégias estão sendo discutidas para sanar esse aspecto do déficit, que no contexto nacional tem representado mais 50% de todo déficit Habitacional (FJP, 2019)?
- 11) Em relação a atual revisão do plano diretor de Londrina em andamento (Lei 13.339/2022), quais as diretrizes estão sendo discutidas para ampliar o acesso à moradia para população de baixa renda e garantir um serviço público permanente para essas famílias?