



## IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA Portugal, território de territórios

---

ÁREA TEMÁTICA: Territórios: Cidades e Campos [AT]

---

**HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA, PARANÁ, BRASIL.**

---

CORDEIRO, Sandra Maria Almeida; Doutora em Serviço Social e Política Social; Universidade Estadual de Londrina; [sandra.cordeiro@sercomtel.com.br](mailto:sandra.cordeiro@sercomtel.com.br).

---

FAQUIN, Evelyn Secco; Doutora em Serviço Social; Universidade Estadual de Londrina; [evelynseccofaquin@gmail.com](mailto:evelynseccofaquin@gmail.com).

---

LANZA, Líria Maria Bettiol; Doutora em Serviço Social; Universidade Estadual de Londrina; [liriabettiol.j@gmail.com](mailto:liriabettiol.j@gmail.com).

---



#### Resumo

Este artigo analisa a experiência de Habitação de Interesse Social, através do Programa Minha Casa Minha Vida, no município de Londrina/PR/Brasil, congregando 2.712 unidades habitacionais, para atender famílias com renda de até três salários mínimos. O empreendimento resultou na criação de um novo bairro chamado Vista Bela, localizado na região norte do município. A pesquisa resultou de revisão bibliográfica e análise documental. Os resultados indicam que o Programa não assegurou condições de ocupação estável no território habitado, com infraestrutura e acesso a equipamentos coletivos. Constatou-se um processo de precarização, segregação socioterritorial e violação dos direitos, resultado de ações pautadas pelo descaso do Estado ao direito à cidade.

#### Abstract

This article analyzes the social housing experience through the Minha Casa Minha Vida Program, in Londrina/PR/Brazil, bringing together 2.712 housing units to meet families with income up to three minimum wages. The project resulted in the creation of a new neighborhood called Vista Bela, located in the north of the city. The research methodology included a literature review and document analysis. The results indicate that the Program did not ensure stable employment conditions in the inhabited territory, infrastructure and access to urban collective facilities. It found a precarious process of territorial social segregation and violation of rights, as a consequence of state a neglect the right to the city.

Palavras-chave: Habitação de Interesse social; Território; Programa Minha Casa Minha Vida.

Keywords: Social Housing; Territory, Minha Casa Minha Vida.

[COM0144]

## **Introdução**

O direito a moradia no Brasil foi regulamentado pela Constituição Federal (1988) e no ano 2000 com a emenda constitucional número 26 e, é entendido nas legislações nacionais e internacionais como um direito fundamental à existência humana. A partir dessa Constituição (1988), a responsabilidade sobre a questão habitacional ficou dividida entre os três poderes à medida que cabe a estes a promoção de programas que tragam soluções ao problema da moradia.

Assim para suprir as necessidades da população que não tem acesso à moradia, o Estado brasileiro quando busca soluções, implementa programas que viabilizam casas populares ou habitações de interesse social.

Os programas de habitação de interesse social definem uma série de soluções voltadas à população de baixa renda, este termo vem sendo utilizado por várias instituições e agências e tem prevalecido nos estudos sobre gestão habitacional.

Embora o Estado tenha participado desde os anos de 1940 na produção da habitação, essa não consegue acompanhar a demanda crescente por moradias. Diferentes programas têm buscando atingir segmentos de renda, mesmo sendo propulsores do setor da construção civil em muitas cidades brasileiras, não conseguiram suprir a necessidade por mais unidades.

A reflexão em torno da questão das necessidades habitacionais nos conduz a questões complexas e estruturais, relacionadas ao funcionamento da sociedade capitalista. A produção habitacional tem uma relação direta com a produção do espaço urbano, se constituindo em elemento central enquanto base material para as condições de reprodução do capital e da força de trabalho.

Inúmeros desafios necessitam ser superados para concretização desse direito, principalmente quando relacionamos a questão habitacional como fruto de uma cadeia de fatos históricos que modelaram sua situação atual. Dois programas foram lançados em nível federal, nos últimos anos (2008 e 2014), em caráter de ações emergenciais, sendo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Este artigo analisa a experiência do município de Londrina (Paraná/Brasil) na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) o que resultou na formação de um novo bairro, Vista Bela, localizado na Região Norte da cidade. Para tanto utiliza a pesquisa bibliográfica e documental, tendo como fontes reportagens de mídia digital e impressa, bem como o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e relatórios que retratam o empreendimento. São dados preliminares da Pesquisa<sup>1</sup> “A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais”.

### **1. A Gestão da Política Habitacional e o Programa Minha Casa Minha Vida**

O Brasil é considerado um país predominantemente urbano, sendo que a taxa de urbanização, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, passou de 44,7% em 1960 para 84,2% em 2010 (IBGE, 2010).

Para Pelegrino (2003) a questão espacial emerge nas primeiras experiências de divisão do território, realizada pelas expedições de conquista e de colonização, sendo que a distribuição das terras ocorreu segundo os interesses da Coroa Portuguesa<sup>2</sup>.

Os colonizadores iniciaram o ordenamento do território por meio da construção das primeiras vilas e cidades, sempre no litoral, imprimindo a marca da desigualdade social e da segmentação territorial.

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

A trajetória da política de habitação, nesse contexto, apresenta-se vinculada às questões estruturais da sociedade e pelas singularidades conjunturais que culminaram no agravamento das desigualdades.

A intervenção do Estado na promoção da política de habitação de interesse social, desenvolvida historicamente no Brasil, mostrou-se ineficaz diante da demanda colocada pela população que necessita de moradia, tendo se constituído em um espaço de reprodução das desigualdades sociais.

A Constituição de 1988 assegura vários avanços no campo dos direitos sociais, tais como a saúde, a educação, assistência social e entre vários outros, o direito à moradia. Porém, o Brasil por conter aspectos históricos contraditórios da habitação, o direito à moradia foi reconhecido tardiamente, pois somente através da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, ocorreu à alteração do artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Tais concepções demonstram uma dificuldade no entendimento da moradia como um direito social que se constituiu, legitimamente, doze anos após a promulgação da Carta Constitucional.

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

As competências dos municípios nas matérias de interesse local abrangem três aspectos: político, na composição de governo e edição de normas locais; administrativo, na organização e execução dos serviços locais; e financeiro, na decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais.

No que se refere à política urbana, o município deve promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

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

O arcabouço legal que dá sustentação e instrumentaliza a gestão municipal, foi complementado pelo Estatuto da Cidade<sup>3</sup>, que disponibiliza ao executivo municipal um conjunto de instrumentos legais para o planejamento e gestão da cidade.

Esta lei, ao estabelecer as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana indica como funções sociais da cidade: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, artigo 2o. I).

Desta forma, para atender a sua função social, as cidades devem garantir à população o acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde.

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

A gestão das cidades tem se tornado a cada dia um desafio para os administradores públicos municipais, pois a aceleração do crescimento populacional nas últimas décadas, associado à pobreza, desenfreou e levou à ocupação desordenada, intensificando o processo de favelização nas grandes e médias cidades, destacando as Regiões Metropolitanas, o que tem ocasionado graves problemas sociais, ambientais, dentre outros.

Diante do alto custo da terra nas áreas centrais das cidades, o que gera a especulação imobiliária, essa população de baixa renda procura alternativas de moradia nas áreas periféricas, geralmente de uso restritivo, de proteção de mananciais, áreas ribeirinhas e áreas de risco, na sua maioria irregular quanto ao aspecto fundiário, comprometendo o equilíbrio ambiental e colocando em risco a vida das pessoas.

A migração dessa população requer a provisão de orçamentos municipais para implantação de infraestrutura urbana e serviços públicos, mas as receitas são geralmente insuficientes para fazer frente às despesas necessárias.

Segundo Brandão (1984) o problema da habitação de interesse social vai além da simples construção de casas, a solução está ligada a fatores como a estrutura de renda das classes sociais mais empobrecidas, dificuldades de acesso aos financiamentos concedidos pelos programas oficiais e as deficiências na implantação das políticas habitacionais.

Para Abiko (1995) a habitação popular não deve ser entendida meramente como um produto e sim como um processo, com uma dimensão física, mas também como resultado de um processo complexo de produção com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ecológicos, tecnológicos. Neste sentido o autor diz que a habitação não se restringe apenas à unidade habitacional, para cumprir suas funções, vai além de conter um espaço confortável, seguro e salubre, ou seja, deve ser considerada de forma mais abrangente.

Essa forma mais abrangente deve considerar os serviços urbanos como o atendimento das necessidades coletivas de abastecimento de água, coleta de esgotos, distribuição de energia elétrica, transporte coletivo; a infraestrutura urbana, incluindo as redes de drenagem, comunicações, sistema viário; os equipamentos sociais, que compreendem as edificações e instalações destinadas às atividades relacionadas com educação, saúde, lazer e assistência social.

Interesse Social como terminologia na habitação no Brasil, segundo Abiko (1995), já era utilizada nos programas para faixas de menor renda do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH).

Como diretriz de políticas públicas, segundo Bonduki *et al.* (2003), a Constituição Federal de 1988 previa o princípio da função social do uso do solo urbano, e sob este princípio, o conceito de Interesse Social é constitucionalmente incorporado às políticas habitacionais para os setores de população de baixa renda.

As condições de vida, moradia e de trabalho da população estão estreitamente vinculadas ao processo de desenvolvimento urbano. A habitação de interesse social e suas variáveis, portanto, interage com uma série de fatores sociais, econômicos e ambientais, e é garantida constitucionalmente como direito e condição de cidadania a população de quem dela necessita. Inúmeros desafios e obstáculos necessitam ser superados, para concretização desse direito, principalmente quando relacionamos a questão habitacional como fruto de uma cadeia de fatos históricos que modelaram sua situação atual. Assim, a leitura e o conhecimento aprofundado dos fatores socioeconômicos e históricos que moldam as necessidades habitacionais do país permite a compreensão atual e a projeção futura da habitação.

O Estatuto das Cidades prevê diretrizes para implementação da função social do uso do solo urbano, que devem ser aplicadas por meio de uma série de instrumentos. O Estatuto das Cidades também procura categorizar a habitação de interesse social quanto a faixas de renda restrita e localizada em zonas “especiais”, assim apontadas por critérios de localização, usos afins e particularidades ambientais, entre outros.

Para organizar a política de habitação de interesse social, dispomos de um sistema organizado a partir de 2004 com o Ministério das Cidades que é o órgão responsável pela coordenação, gestão e formulação da Política

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

O Sistema Nacional de Habitação (SNH), previsto na PNH, busca a junção de esforços e a integração de ações dos governos (União, Estados e Municípios), do mercado privado, de cooperativas e associações habitacionais para combater o déficit habitacional. O SNH está dividido em dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A adesão a esse sistema se dá através do comprometimento de estados e municípios, criar um fundo local para Habitação de Interesse Social (HIS), conselho gestor com representantes da sociedade civil e ainda elaborar um plano local de habitação. Dessa forma, os agentes locais poderão ter acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), através da apresentação de propostas aos programas que contam com estes recursos.

Bonduki et al. (2009) destacam que a participação dos municípios e estados com recursos, mesmo que sejam inferiores aos repassados pelo governo federal, se torna essencial para a lógica do SNHIS pois trata-se da conjugação de esforços, a partir de princípios e programas comuns, para resolver de forma conjunta uma questão afeta a todos, que é a universalização da moradia digna.

Para a implantação da PNH foi previsto o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), instrumento apresentado à Secretaria Nacional de Habitação em dezembro de 2008, sua elaboração contou com processo participativo dos segmentos da sociedade civil.

Segundo Bonduki *et al.* (2009, pp. 45) o principal objetivo desse plano é

[...] planejar as ações públicas e privadas, no médio e longo prazo, com o propósito de formular uma estratégia do Governo Federal para enfrentar as necessidades habitacionais do país, considerando o perfil do déficit habitacional, a demanda futura por moradia e a diversidade do território nacional.

Segundo os autores o Plano possui quatro eixos estratégicos, sendo o primeiro financiamentos e subsídios, busca criar um novo modelo de financiamento e subsídios com a finalidade de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e a produção de unidades novas, para isso a principal estratégia é a ampliação dos recursos não onerosos e potencialização da utilização dos recursos onerosos. O segundo eixo refere-se aos arranjos e desenvolvimento institucional, com uma política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social. Já no terceiro está a cadeia produtiva da construção civil e a necessidade de criação de medidas para sua dinamização, buscando qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade na produção. E o quarto e último eixo apresenta as estratégias urbano fundiárias, que devem se dar a partir da

[...] estruturação de uma estratégia específica para garantir o acesso à terra legalizada e urbanizada, assim como a regularização fundiária de assentamentos informais, combatendo o patrimonialismo e estimulando os vários agentes a adotarem políticas que alterem a maneira como as cidades brasileiras vêm se desenvolvendo (Bonduki *et al.*, 2009, pp. 51).

Dois importantes programas foram lançados em nível federal, nos últimos anos, em caráter de ações emergenciais, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV).

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

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

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, no início de 2009, ao alavancar a construção de moradias em grande escala respondeu a essas dificuldades e garantiu a continuidade de um novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial no Brasil (Maricato, 2011).

Para participar da adesão os Estados e Municípios devem elaborar os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que representam uma ferramenta na gestão da Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) para todo o território nacional e sua implantação tornou-se obrigatória, a partir de 2010, para os municípios com mais de 50 mil habitantes ou localizados nas regiões metropolitanas.

Com base nas especificidades do território e nas normativas e legislação pertinente à questão da urbanidade, os PLHIS<sup>4</sup> deve incluir componentes estruturantes, com ações e procedimentos específicos, dentre os quais: Provisão de Infraestrutura Urbana e Habitacional; Regularização Fundiária Adequada; Regularização e Gestão Ambiental; e Participação e Trabalho Social (Brasil, Plano Nacional de Habitação, 2007).

Parar tanto a gestão habitacional se faz necessária, segundo Abiko (1995), um conjunto de processos dirigidos de forma a articular os recursos humanos, financeiros, técnicos, organizacionais, políticos, que permitam produzir e manter habitações, de acordo com as necessidades da população.

Nos últimos anos, não podemos deixar de registrar um avanço na erradicação do problema habitacional, com algumas medidas tomadas visando à melhoria das condições habitacionais brasileiras. Entre elas, destaca-se a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); o aumento do subsídio destinado ao atendimento às famílias de baixa renda; a criação de novos programas de desenvolvimento urbano; a revisão da legislação e instrumentos de execução de política urbana; a aprovação do Estatuto das Cidades; e a criação do PMCMV.

## **2. Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência de Londrina**

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

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



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

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

Procurando “ordenar” a expansão urbana de Londrina, o executivo municipal estabeleceu em 1963, uma Lei de zoneamento que detalhava a divisão da cidade em zonas diversas como: comércio local, regional, residencial individual, coletiva e zona industrial, materializado no primeiro Plano Diretor, caracterizado então, como proposta de planejamento com estabelecimento de regras e critérios para expansão urbana.

O direcionamento da expansão urbana vinculada à política habitacional se deu com a criação da Companhia Habitacional de Londrina (COHAB/LD) em 1965, que coadunada com a institucionalização do Banco Nacional de Habitação (BNH), seguia as tendências em nível federal para as questões de moradia e implementava os programas habitacionais municipais, direcionados à população de baixa renda.

Como exemplo, a política habitacional de Londrina, durante os últimos anos da década 1970, sob uma administração municipal de caráter populista, iniciou-se, apoiada em política habitacional do governo federal, a formação de grandes conjuntos habitacionais populares que serviriam para habitação do segmento da população que eram excluídas do mercado imobiliário. Esses conjuntos foram construídos em áreas distantes do centro da cidade, permitindo o surgimento de vazios urbanos na área intermediária entre a região central e os novos conjuntos, possibilitando a valorização fundiária, pois neles se alocaria uma infraestrutura que contribuiria para tal. A instalação da população nas áreas periféricas trouxe uma contradição bastante significativa, pois houve uma forte verticalização na área central da cidade, e, em contrapartida, um crescimento horizontal, também acelerado, em todas as direções do município.

Na década de 1980, vários conjuntos habitacionais foram construídos com recursos do BNH, sendo doze (12) localizados na Zona Norte de Londrina (Londrina, 1996).

Essa foi uma estratégia do poder público para resolver o problema da moradia, sendo demarcada pela construção de núcleos grandes, compostos por 1.000 unidades habitacionais. Na década de 1980 constatou-se a oferta de moradias para população de menor poder aquisitivo, o que, por outro lado, acirrou conflitos sociais para uma parcela da população que não habilita-se a uma casa de conjunto habitacional característica da época. Como resultado, surgiram os assentamentos urbanos, caracterizados por um conjunto de moradias de pequenas dimensões, construídas de material improvisado e/ou sobras de construção e com certa urbanização, através de ruas, de água, energia elétrica e definição dos lotes.

Ao analisar a tendência do modelo atual da década de 2000, adotada pelo executivo municipal em relação à questão da moradia no município de Londrina, percebemos a mesma estratégia utilizada há vinte anos, ou seja, a construção de grandes conjuntos habitacionais por governos populistas e clientelistas.

Assim no ano de 2009, o município, por meio da elaboração de projetos, viabilizou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCM). Para participar do PMCM foram viabilizadas duas formas de acesso: uma intermediada pela COHAB-LD, que atende ao cadastro das demandas, e outra, as pessoas individualmente ou pequenas construtoras apresentam a proposta diretamente à Caixa Econômica Federal. Em 2009 e 2010, segundo o PLHIS (Londrina, 2011), o volume de financiamentos liberados, particularmente nas faixas de renda superiores do PMCMV, foi bastante significativo, bem como a distribuição no território, muito embora ainda privilegie a zona norte do município de Londrina. Foram construídos por intermédio do PMCMV sete empreendimentos, totalizando 3.560 unidades habitacionais tipo horizontal e vertical, sendo essas nas regiões Noroeste, Sul e o número maior de unidades na região Norte.

A COHAB-LD em parceria com um consórcio formado por três construtoras iniciou a construção de um dos maiores empreendimentos do PMCMV, viabilizado em Londrina, o que foi considerado na época o maior canteiro de obras do país, o Residencial Vista Bela<sup>5</sup>.

As reportagens em sites e jornais anunciavam Londrina como um pólo atrativo de empregos através da implantação desse empreendimento:

Crédito imobiliário empurra construção civil em Londrina, Norte do Paraná, sendo um dos maiores canteiros de obras de habitação do país. Quando ficar pronto, será um novo bairro, vai abrigar em torno de 3.000 famílias, quase 10 mil pessoas. Atualmente é a cidade dos operários (Bom dia Brasil, 2010).

Minha Casa dá origem a “minicidade” em Londrina: Cerca de 10 mil pessoas vão morar no Residencial Vista Bela, o maior canteiro do programa federal. Conjunto fez disparar a demanda por materiais de construção na região. (Rios, 2011, pp. 5).

O projeto foi construído em um terreno antes ocupado pela agricultura, principalmente cultivo de soja e trigo. Essa é a situação comum a ser observada pelo aumento da construção civil, favorecendo o ciclo econômico e a especulação imobiliária, num empreendimento de habitação de interesse social.

A demanda potencial da “minicidade”, conforme anuncia a reportagem, era tão grande que, mesmo antes do projeto estar completo, empresas dos setores de comércio e serviços movimentavam-se para atender as famílias moradoras do empreendimento.

No entanto o Residencial Vista Bela apresentado ao país como o maior canteiro de obras do PMCMV oferece apenas casa:

Sem salas e sem transporte, não tem escola, não tem creche, não tem posto de saúde e nenhum outro equipamento social, necessários a essa população, ao contrário a iniciativa privada já constrói antes mesmo da população chegar o complexo comercial, o mercado, a loteria (Ogawa, 2011b, pp. 4).

O empreendimento gerou muita polêmica na época em que fora proposto, e quando de sua entrega continuava a ser denunciada a situação a que fora submetida essa população “[...] a situação está bastante precária e comprometedora, não houve planejamento para a vinda dessas famílias, desde 2009 quando o projeto foi lançado, foi alertado o poder público para a falta de infraestrutura no local” (Ogawa, 2011a, pp.4).

As contradições e os conflitos emergiam e a fala do representante do executivo municipal pautava-se em dar respostas aos questionamentos e sempre tentando se eximir de sua responsabilidade.

Não faltou planejamento, tudo foi muito bem planejado desde o início do projeto em 2009. A construção do Vista Bela é de responsabilidade da iniciativa privada as construtoras: Protenge, Terra Nova e Artenge e o projeto passou por análise da Caixa Econômica Federal. Antes de aprovar o financiamento do projeto, a Caixa fez uma avaliação da infraestrutura e dos equipamentos públicos nos bairros do entorno. (Ogawa, 2011c, pp. 3).

Por essa resposta é possível deduzir uma atuação do Estado aliando interesses econômicos aos políticos, influenciado por proprietários fundiários e promotores imobiliários, visto que, em grande medida, atuam de

maneira conjunta, promovendo formas de produção e apropriação do espaço segundo os interesses dominantes. O gestor delega a responsabilidade a terceiros como as construtoras e Caixa Econômica Federal.

Pode-se perceber claramente que o PMCMV é um programa, sem caráter permanente, que muda conforme o grupo político no poder e deixa de afirmar a regionalidade. No entanto o Residencial Vista Bela apresentado ao país como o maior canteiro de obras do PMCMV ofereceu apenas casa e não veio com ela o conjunto de serviços públicos que a população utiliza: como educação, saúde, mobilidade urbana, emprego, dentre outras.

As reportagens denunciavam em 2014 três anos depois da entrega a situação continuava a mesma:

No Residencial Vista Bela na zona Norte as dificuldades das famílias por causa da falta de estrutura testemunhada por uma cuidadora moradora do local. Ela é uma das poucas pessoas que acolhe as crianças enquanto os pais estão trabalhando. Além da falta de instituição de ensino ela critica a falta de água constante em sua rua. Moramos também vizinhos de uma plantação e o vento traz muita terra para cá. (Ogawa, 2014, pp. 3).

A reportagem retratou a fala do executivo municipal sobre essa situação a qual estão submetidas essas famílias:

Sobre a construção de escolas e creches no local ele colocou que os imóveis foram entregues sem terrenos para esses equipamentos públicos e que o município oferece transporte escolar para outros bairros. Estamos correndo atrás disso para construir escolas e creches. (Ogawa, 2014, pp. 3).

Assim entende-se que a moradia é a materialização da especulação e expropriação dos sujeitos e que a inexistência e ineficiência de infraestrutura e serviços constituem-se situações inadequadas e que não oferecem condições para a organização do viver no território e na cidade, acarretando situações de maiores deslocamentos e de segregação nesse espaço.

Assiste-se em Londrina o mesmo modelo da construção dos conjuntos habitacionais da década de 1980, viabilizados sem a necessária infraestrutura, distantes do centro da cidade, afastando a população do direito à urbanização e priorizando os interesses políticos pela construção de milhares de casas, ignorando que a moradia vai além do abrigo. Nesse contexto, distantes dos equipamentos sociais e marcadas pelo isolamento, as famílias vivenciam o abandono por parte do poder público. Os moradores, nesses casos, costumam dizer que “tem casa mais que a cidade não vem junto”.

Já se passaram alguns anos da implantação desse novo bairro e ainda não foram solucionadas questões básicas que compõe o cotidiano da vida dessas pessoas, a exemplo, a escola que ainda não se tornou realidade. No ano seguinte da sua inauguração em 2013, pela pressão e mobilização de seus moradores foi construído um Centro de Educação Infantil e em 2015 a Unidade Básica de Saúde.

Os executivos municipais ignoram as políticas integradoras de ordenamento territorial, que devem compor o Plano de Habitação de Interesse Social. Na experiência de Londrina pode-se analisar que o Programa Minha Casa Minha Vida retoma a política habitacional com interesse na quantidade de moradias e não a política de interesse social que tem como fundamento o direito à cidade. O Residencial Vista Bela é a prova concreta da falta de integração das políticas urbanas e sociais com a produção habitacional. Ao desvincular a produção habitacional do combate a monopolização da terra e de uma política fundiária voltada à democratização do acesso, o grande crescimento da construção civil e especulação imobiliária encareceu muito o solo urbano e com isso ampliou a segregação social.

Os problemas urbanos não terminam na construção da casa e a luta pelo direito à habitação é também a luta pelo acesso aos demais serviços públicos, que possam garantir minimamente as necessidades da população. As políticas de desenvolvimento econômico alicerçaram-se na manutenção das desigualdades sociais, refletindo-se no espaço urbano através das múltiplas expressões de segregação espacial e exclusão socioterritorial dos bairros populares e periferias da cidade. Dessa forma, o bairro em questão pode ser analisado como mais uma experiência de omissão do executivo municipal no trato das políticas públicas. Trata-

se de mais um programa habitacional implementado pelo município que inclui o morador, mas que desconsidera o cidadão, o direito fundamental à moradia garantido constitucionalmente.

## Considerações finais

Em Londrina, os resultados apontados em relação aos programas de habitação de interesse social com recorte nesse artigo para o PMCMV, demonstraram o quanto essa política operacionalizada no município, diverge das reais necessidades dos cidadãos.

O Residencial Vista Bela, empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida resultou na criação de um novo bairro, porém os resultados indicam que o Programa não assegurou condições de ocupação estável no território habitado, com infraestrutura e acesso a equipamentos coletivos. Constatou-se um processo de precarização, segregação socioterritorial e violação dos direitos, resultado de ações pautadas pelo descaso do Estado ao direito à cidade.

A habitação tem sido considerada um bem de mercado, que movimenta o setor da construção civil e imobiliário, mas antes de tudo deveria ser considerada uma necessidade humana básica, de abrigo, de proteção, segurança, privacidade, saúde, educação, e, portanto um Direito Social.

O Residencial Vista Bela é a prova concreta da falta de integração das políticas urbanas e sociais. Ao desvincular a produção habitacional do combate a monopolização da terra e de uma política fundiária voltada à democratização do acesso, o grande crescimento da construção civil e especulação imobiliária encareceu enormemente o solo urbano e com isso ampliou a segregação social. Tradicionalmente, a ação estatal na área habitacional no país está focada na produção da unidade residencial, pouca importância é concebida ao planejamento habitacional e à articulação entre a política habitacional e a urbana. Ainda prevalece o entendimento de que prover habitação significava meramente construir casas.

A experiência de Londrina revela que as limitações ainda são muitas na busca pelo planejamento adequado e permanente no campo habitacional. A participação social no processo contínuo de planejamento ainda é muito incipiente, assim como é o envolvimento dos executivos municipais ao longo do processo, o que mantém o Plano de Habitação de Interesse Social na inércia histórica de planos “engavetados”.

## Referências

- Abiko, A. K. (1995). *Introdução à gestão habitacional*. São Paulo: EDUSP.
- Bonduki, N., Rolnik, R., & Amaral, A. (2003). *São Paulo: Plano Diretor Estratégico - Cartilha de Formação*. São Paulo: Caixa Econômica Federal.
- Bonduki, N., Rossetto, R., & Ghilardi, F. H. (2009). “Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação”. In J. S. Rosa & R. Denaldi (Coords). *Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social* (pp. 31-58). Brasília: Ministério das Cidades.
- Brandão, A. B. (1984). Problemas de teoria e metodologia na questão da habitação. *Projeto: arquitetura, planejamento, desenho industrial, construção*, São Paulo, nº 66, agosto, pp. 102-108.
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988). Brasília.
- Bom dia Brasil (2010). *Crédito imobiliário empurra construção civil no Paraná*. Recuperado em 03 janeiro, 2016 de <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2010/12/credito-imobiliario-empurra-construcao-civil-no-parana.html>.
- Brasil (2007). *Caderno I – PLANHAB: Contribuições dos Seminários Regionais – Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades.
- Ferreira, J. S. W. & Uemura, M. (2008). “Política Urbana”. In Brasil. *Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários*. Brasília: Ministério das Cidades.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) (2010). *Censo 2010*. Recuperado em 03 janeiro, 2016, de <http://www.ibge.gov.br/home/>.

*Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade* (2001). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília.

Londrina, Prefeitura Municipal/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL). (1996). *Habitação de baixa renda no âmbito municipal: habitação e políticas públicas em cidades médias – o caso de Londrina*. Londrina.

Londrina, Prefeitura Municipal. (2011) *PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social de Londrina*. Londrina.

Maricato, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes.

Maricato, E. (2011). *Os impasses da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

Ogawa, V. (2011a, janeiro 17). Por melhores condições. *Folha de Londrina*, Caderno Cidades, pp. 4.

Ogawa, V. (2011b, janeiro 19). Sem salas e sem transporte. *Folha de Londrina*, Caderno Cidades, pp.4.

Ogawa, V. (2011c, dezembro 11). Minha casa. E minha Escola? *Folha de Londrina*, Caderno Cidades, pp.3.

Ogawa, V. (2014, março 21). Mutuários desistem de casa em Londrina. *Folha de Londrina*, Caderno Cidades, pp.3.

Pelegriño, A. I. C. (2003). *Vida cotidiana em favelas do Rio de Janeiro: habitação, trabalho e família*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Rios, C. (2011, junho 12). *Minha casa dá origem a “minicidade” em Londrina*. Gazeta do Povo, Mercado Imobiliário, pp. 5.

---

<sup>1</sup> Projeto de Pesquisa Integrado UEL/PUC/SP - A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais, casadinho/PROCAD - 2012-2016 que delimitou três territórios na cidade de Londrina (Paraná/Brasil), sendo um deles o Vista Bela. Essa pesquisa está vinculada ao Núcleo de Gestão de Políticas Sociais do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina.

<sup>2</sup> Brasil foi colônia de Portugal desde seu descobrimento em 1500, quando o rei de Portugal dividiu as terras em Capitânicas Hereditárias e as distribuiu entre o Ministro das Finanças e sua família, e alguns soldados de confiança e ainda a alguns burocratas da Corte Portuguesa. Em 1822 foi proclamada sua independência de Portugal e no final do século XIX foi instituída a República Federativa do Brasil.

<sup>3</sup> Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

<sup>4</sup> Os PLHIS são: um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação de intervenção que expressam o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais e institucionais quanto à orientação do planejamento local do setor habitacional, especialmente à habitação de interesse social, tendo por base o entendimento dos principais problemas habitacionais identificados na localidade (Bonduki *et al.*, 2009, pp. 59).

<sup>5</sup> O Residencial Vista Bela se localiza na região Norte de Londrina, é composto por 2.712 unidades habitacionais verticais e horizontais, construído através do Programa Minha Casa Minha Vida, na época sendo considerado o maior canteiro de obras do Brasil. O referido bairro foi contemplado por meio de políticas habitacionais para oferecer à população a moradia, desconsiderando toda garantia e o exercício de direitos dessa população, que deve assegurar uma condição de ocupação estável, dotada de infraestrutura e acesso a equipamentos coletivos.