



Entre rupturas e permanências, a implantação da política habitacional da Lei 11.977/2009: Estudo de caso em Londrina-PR.

Between breaks and permanences, the
establishment of housing policy under the Law
11.977/2009: Case study in Londrina-PR.

*Thamine de Almeida Ayoub Ayoub, doutoranda IAU-USP,
docente UEL e UNOPAR, thamine.ayoub@gmail.com.*

*Alexia Kaori Matubara, graduanda UEL,
alexiakaori@live.com.*

RESUMO

A política habitacional implantada recentemente no Brasil, regulamentada pela Lei nº 11.977/2009, trata do programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” e da regularização fundiária de assentamentos urbanos. Apesar da matéria habitacional, pesquisas revelam que a realização da política se deu de maneira divergente das reivindicações do Movimento pela Reforma Urbana, que pautou a elaboração do Estatuto da Cidade. Esse descompasso é claramente observado na implantação do Programa na cidade de Londrina, onde a política habitacional em desenvolvimento é interrompida para dar lugar à produção de grandes conjuntos habitacionais periféricos. Nesse sentido, este trabalho visa discutir a sobreposição da política instituída pela Lei nº 11.977/2009 na política habitacional em desenvolvimento na cidade de Londrina, procurando evidenciar as rupturas provocadas e as permanências garantidas pelo modelo proposto. Tendo em vista que a realização da política se dá no âmbito local – no município – adotou-se o método do estudo de caso. Para a análise, foram utilizadas sobreposições de mapas e argumentação com base no referencial teórico que considera a desarticulação da política habitacional com a política urbana. Na análise, destaca-se o conflito entre as premissas da produção de mercado e os princípios antiespeculativos e inclusivos dos instrumentos do Estatuto da Cidade. As conclusões apontam um retrocesso na luta pela garantia do direito à moradia e dissensões quanto ao conteúdo da própria lei.

Palavras Chave: Lei 11.977/2009; Política habitacional; Reforma urbana; Londrina

ABSTRACT

The housing policy recently executed in Brazil, regulated by Law nº 11,977/2009, manage the housing program "Minha Casa Minha Vida" and the land regularization of urban settlements. Despite the housing subject, researches reveal that the performance of the policy occurred in a divergent way from the claims of the Urban Reform movement, which guided the formulation of the Estatuto da Cidade. This mismatch is clearly observed in the establishment of the Program in Londrina, where a housing policy in progress was interrupted by the production of large peripheral housing complexes. In this sense, this work provides an evaluation of the policy instituted by Law nº. 11,977/2009 in the housing policy in progress on the city of Londrina, seeking to show the breaks provoked and permanences guaranteed by the proposed model. Considering that the execution of the policy occurs in the local sphere - in the municipality - the case study method was adopted. To enable the analysis, maps were overlapped and argumentation was developed based on theoretical reference that considers the mismatch of the housing policy and the urban policy. The analysis highlights the conflict between the premises of market production and the anti-speculative and inclusive principles of the instruments of the Estatuto da Cidade. The conclusions point to a regression in the struggle for guaranteeing housing rights, and incongruities in the content of the law itself.

Keywords: Law 11.977/2009; Housing policy; Urban reform; Londrina

INTRODUÇÃO

O Movimento pela Reforma Urbana surge como frente de luta pelo direito à moradia digna em um momento de forte industrialização e consequente urbanização das cidades brasileiras, em que a classe trabalhadora, em sua grande maioria, ficou às margens do mercado formal de habitação. Essa condição levou a uma intensa precarização das formas de moradia dessa população, e as ações estatais que visaram resolver essa questão promoveram numerosas remoções forçadas para conjuntos habitacionais periféricos, sem infraestrutura e de baixa qualidade construtiva. Essa produção massiva que ocorre com grande força durante a ditadura militar, financiada pelo Banco Nacional da Habitação, baseou-se em um falso problema habitacional¹ de caráter numérico como justificativa para mobilizar o mercado habitacional e ativar a indústria da construção civil. Com base nas divergências entre a produção e as reais demandas habitacionais, o Movimento pela Reforma Urbana luta pela não remoção e a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais precários.

Desde o fim da ditadura militar e consequente esgotamento desse modelo de produção de habitação de interesse social, o Movimento pela Reforma Urbana teve duas importantes conquistas no campo jurídico: a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal, tratando principalmente da função social da propriedade, da usucapião urbana e da obrigatoriedade do Plano Diretor; e a aprovação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257 de 2001 – que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição e institui instrumentos de caráter antiespeculativo para operacionalizar a ação municipal nesse sentido.

Com a eleição de um presidente do Partido dos Trabalhadores, a criação do Ministério das Cidades em 2003 – composto, inclusive, por membros do Movimento pela Reforma Urbana – e a formação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e elaboração do PlanHab (Plano Nacional de Habitação), formalizou-se a intenção de construção de uma política habitacional pautada nas reivindicações do movimento popular.

Entretanto, para combater os efeitos da crise do sistema financeiro de 2008, a Casa Civil e o Ministério da Fazenda concebem uma política anticíclica para mobilizar a indústria e o mercado internos e ativar a economia. Essa política, articulada com o setor imobiliário e da indústria da construção civil, deu origem ao Programa Minha Casa Minha Vida (Santo Amore, 2015).

Dessa forma, um grande aporte de recursos foi investido para a realização dessa política, porém desvinculado da estrutura do Ministério das Cidades, com exceção da elaboração do PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social – que permanece como condição para que o município receba os recursos. No entanto, o PLHIS é um plano que procura quantificar o déficit habitacional municipal, sem necessariamente localizar esse déficit por meio de mapeamento. Assim, o cálculo para a demanda e para os recursos tem base exclusivamente quantitativa. Ainda, como estratégia para ativar o mercado, os recursos são disponibilizados para as construtoras que se tornam as responsáveis pela promoção das habitações, ou seja, aquisição do terreno e construção das unidades residenciais.

A implantação do programa tem provocado impactos na produção do espaço urbano das cidades e tem sido criticada com profundidade por diferentes pesquisas que apontam para um distanciamento entre os princípios supracitados da Reforma Urbana e os resultados espaciais e

1 O falso problema da habitação é discutido por Bolaffi (1975).

sociais alcançados. A centralidade do mercado e a incompatibilidade com a política urbana estão colocadas como motrizes dos problemas observados em diferentes estudos de caso.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo principal discutir a sobreposição da política instituída pela Lei nº 11.977/2009 na política habitacional em desenvolvimento na cidade de Londrina, procurando evidenciar as rupturas provocadas e as permanências garantidas pelo modelo proposto. Tendo em vista que a realização da política se dá no âmbito local – no município – adotou-se o método do estudo de caso. Para a análise, foram utilizadas sobreposições de mapas e argumentação com base no referencial teórico que considera a desarticulação da política habitacional com a política urbana. Segundo Yin (2001), o estudo de caso consiste em uma investigação empírica de algum fenômeno contemporâneo dentro de um determinado contexto real. Sua aplicação é ideal quando os limites entre fenômeno e contexto são claramente definidos e quando o contexto é determinante para a ocorrência do fenômeno.

No caso de Londrina, observa-se um descompasso entre a implantação do programa Minha Casa Minha Vida (2011) e as diretrizes do Plano de Zonas Especiais de Interesse Social (2009), em fase de aprovação na Câmara no mesmo momento. Enquanto o Plano de ZEIS direcionava para a solução de grande parte do déficit habitacional municipal a regularização fundiária dos assentamentos informais e a produção de conjuntos habitacionais em vazios urbanos, o primeiro conjunto habitacional do MCMV – naquele ano, o maior do Brasil – foi implantado na área de expansão, no limite com a área rural, sem infraestrutura e equipamentos urbanos, além de mobilizar um grande número de remoções involuntárias de todas as partes da cidade. Naquele momento o Plano de ZEIS é retirado de pauta e posteriormente as ZEIS foram incorporadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano de forma descaracterizada.

A análise evidencia as contradições entre os princípios antiespeculativos e inclusivos do instrumento do Estatuto da Cidade e as premissas da produção de mercado do MCMV, provocando uma ruptura na estrutura da política habitacional do município. Destaca ainda que o modelo implantado reforça e garante a permanência de características que consolidaram a exclusão territorial ao longo da história e formataram a moradia dos pobres na cidade de Londrina. Nesse sentido, as conclusões apontam um retrocesso na luta pela garantia do direito à moradia e acusam incongruências no conteúdo da própria Lei Federal nº 11.977 de 2009.

A partir da análise, entende-se que o vínculo estabelecido entre o recurso federal e a elaboração do PLHIS permite que a aplicação do recurso não considere a espacialidade do déficit, justificando a produção de novos conjuntos periféricos em detrimento da regularização fundiária que, de forma secundária, também é regulamentada pela mesma lei.

De tal modo, entende-se a pertinência da discussão no sentido de contribuir para maior clareza sobre a Lei nº 11.977/2009 assim como do instrumento ZEIS, tendo em vista que se trata de uma importante possibilidade de retomar a reforma urbana, de pensar as possibilidades de efetivamente operacionalizar a Constituição Federal, sobretudo neste momento de incertezas e mudanças em função das propostas de emendas na constituição, que tendem a enfraquecer a carga social que carrega a Constituição democrática brasileira.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

REFORMA URBANA, CONSTITUIÇÃO E ESTATUTO: O POTENCIAL DAS ZEIS

O modelo de desenvolvimento que caracterizou a industrialização das cidades e a consequente e rápida urbanização no Brasil formatou uma estrutura social desigual, com um grande contingente de pobreza e exclusão sócio-espacial de grande parcela da população, que fica impossibilitada de acessar direitos básicos. Rolnik (2015) referencia-se em Kowarick para nomear esse processo excludente de “espoliação urbana” da classe trabalhadora. Nesse processo, o acesso ao mercado formal de habitação ficou impossibilitado para essa parcela e, junto à rápida urbanização, consolida-se um dos principais problemas sociais do país (Rolnik, 2015).

As soluções estatais apresentadas em um primeiro momento consideravam as formas improvisadas de moradia existentes, principalmente em favelas e cortiços, como problemas que deveriam ser solucionados em definitivo com a remoção total para outros locais (Serran, 1976 Apud Santo Amore, 2013). Nesse sentido, as ações autoritárias que visaram resolver essa questão promoveram numerosas remoções forçadas dessa população para conjuntos habitacionais periféricos, sem infraestrutura e de baixa qualidade construtiva, financiados pelo Banco Nacional da Habitação, e ainda provocou o deslocamento de uma parcela da população para assentamentos precários periféricos (Santo Amore, 2015).

Com base nas divergências entre a produção e as reais demandas habitacionais, o Movimento pela Reforma Urbana luta pela não remoção e a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais precários. Desde o fim da ditadura militar e consequente esgotamento desse modelo de produção de habitação de interesse social, o Movimento pela Reforma Urbana teve duas importantes conquistas no campo jurídico: a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal, tratando principalmente da função social da propriedade, da usucapião urbana e da obrigatoriedade do Plano Diretor; e a aprovação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257 de 2001 – que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição e institui instrumentos de caráter antiespeculativo para operacionalizar a ação municipal nesse sentido.

A carga de justiça social que carregam os artigos encontra-se principalmente no § 2º do artigo 182, que conceitua a função social da propriedade, e também no § 4º que faculta ao poder público exigir dos proprietários que promovam o adequado aproveitamento do imóvel. Nesse artigo, apesar da crítica quanto ao caráter tecnocrático que vincula todas as exigências ao Plano Diretor², destacam-se os princípios antiespeculativos do texto. Essa questão é fundamental visto que o mercado imobiliário é intensamente pautado na especulação imobiliária que retém terrenos dotados de infraestrutura. No artigo 183 é regulamentada a Usucapião Urbana, que também apresenta um princípio antiespeculativo e garante o direito de posse para aquele que utiliza a terra para fins habitacionais.

Entretanto, apesar da importância do texto da Constituição, foi necessário regulamentar o conteúdo desses dois artigos no Estatuto da Cidade, criando instrumentos que garantem a operacionalização dessas ações pelo município (Santo Amore, 2013). No que se refere especificamente sobre o direito à moradia, o Estatuto traz as Zonas Especiais de Interesse Social que, segundo o Guia para Implementação do Estatuto (Brasil, 2002), visa à regularização fundiária

² Santo Amore (2013, p.44) afirma que as referências ao Plano Diretor não estavam previstos nos documentos da emenda popular, e que foram incluídas com base em uma visão tecnocrata.

de assentamentos informais e à produção de habitação de interesse social em áreas bem localizadas da cidade. Além disso, as zonas especiais recebem esse nome por ser uma categoria de zoneamento demarcada em áreas de assentamentos irregulares ou em áreas vazias em que, reconhecendo as características da ocupação nessas áreas e os limites quanto à urbanização, ficam permitidos parâmetros legais de ocupação inferiores àqueles exigidos na lei de zoneamento convencional.

Os princípios antiespeculativos e as possibilidades de flexibilização do zoneamento são fundamentais tendo em vista a explanação de Maricato (2011):

“(…) O acesso legal à moradia está travado para a maioria da população e, dessa forma, está travando o desenvolvimento urbano sustentável. Nossas cidades são máquinas produtoras de irregularidades. No centro dessa problemática está o nó da valorização fundiária e imobiliária que ajuda a definir quem se apropria dos ganhos imobiliários e ajuda a definir também quem tem o direito à cidade ou ao exílio urbano na ‘não cidade’” (MARICATO, 2011, p. 94).

A realização de levantamentos e mapeamentos de favelas e assentamentos irregulares reforça que o acesso à terra urbanizada é um “elemento-chave” para a realização da política urbana e habitacional (MARICATO, 2011).

É em contraposição a essa dinâmica que o Governo Federal dá início a uma política de inclusão urbanística, que tem em seu eixo principal o direito à moradia e à cidade. Procura-se assegurar esses direitos por meio de programas habitacionais diversificados em relação à prática recorrente de produção de moradia de interesse social. Esta política aponta suas ações para duas direções: “para a ampliação do acesso ao mercado legal; e para a recuperação das áreas degradadas ocupadas irregularmente” (Brasil, 2010, p. 119).

A primeira solução justifica-se pelo fato de que o mercado residencial privado legal atende a aproximadamente 30% da população da maior parte dos municípios brasileiros, e é para esse mercado que se direciona a maior parte da legislação, inclusive a de zoneamento (Brasil, 2010). Segundo Maricato (2011), a lei de zoneamento como se dá, apenas reforça os processos segregatórios consequentes da dinâmica de mercado no espaço urbano.

Soma-se a essa diferenciação das ações o destaque feito por Santo Amore (2013, p.96) quanto ao principal avanço no período histórico entre a regulamentação da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade que foi a “submissão de áreas vazias ao uso habitacional de interesse social”, caracterizada como ZEIS 1 diferentemente das ZEIS 2, correspondentes à regularização de assentamentos precários.

Apesar disso, Caio Santo Amore (2013) mostra que apesar das ZEIS representarem um importante potencial que possibilita maior justiça social, garantia quanto ao direito à moradia adequada, etc., este instrumento é abordado de maneira superficial no Estatuto e, por isso, passa a ser objeto de detalhamento por guias de implementação. Nesse sentido, é construído um forte discurso quanto ao seu potencial e as possibilidades que ele abre, no entanto, esse potencial não foi, ainda, experimentado na prática de implantação.

As dificuldades de efetivação do instrumento não se limitam à falta de detalhamento dentro do Estatuto, mas se estende à barreira da retenção especulativa dos terrenos e, por isso, é definida por Santo Amore (2013, p. 243), também referenciado em Maricato (2011), como o grande “nó”

para a aplicação de ZEIS em vazios urbanos. É o nó, pois afeta estruturalmente o setor rentista da sociedade e a conjuntura do setor da construção civil. Segundo o autor, a vulnerabilidade do instrumento se agrava em municípios menores.

MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DA HABITAÇÃO

Considerando os limites discutidos e os ganhos no campo legislativo, conclui-se que se trata de um processo ainda em desenvolvimento, e interessa destacar os cenários mais adequados para o avanço em direção a uma cidade com maior justiça social.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 contou com uma composição com membros do Movimento pela Reforma Urbana, e deu sequência à estruturação da Secretaria Nacional da Habitação que, dentro de seus desmembramentos, torna-se o órgão responsável pela realização de uma Política Nacional da Habitação, conforme o organograma que segue.

Figura 1 Organograma Política Nacional da Habitação



Fonte: Ministério das Cidades

Cardoso e Aragão (2013) constroem um panorama do percurso do Projeto Moradia do então candidato à presidência (Lula) e como essa concepção pautou a estruturação do Sistema Nacional de Habitação no âmbito do Ministério das Cidades. O projeto garantiria a criação de conselhos para garantir a participação popular, a criação do Fundo Nacional da Habitação, o financiamento para a população de baixa renda, articulação entre a política habitacional e as estratégias de controle da retenção especulativa do solo, entre outros aspectos.

Os autores colocam que a eleição de Lula à presidência representou a consolidação da possibilidade de implantação do Projeto Moradia e, portanto, de importantes conquistas por parte do Movimento pela Reforma Urbana. Isso se fortalece com a efetiva criação do Ministério das Cidades, com composição de membros do movimento, e a criação da “Secretaria Nacional de Habitação, [que] ao longo do ano de 2003, desenvolveu as bases normativas e institucionais da política de habitação, propondo a estruturação do Sistema Nacional de Habitação (...)” (Cardoso e Aragão, 2013, p.29).

A imagem abaixo demonstra a estrutura da Secretaria de Habitação dentro do Ministério, em que se destaca o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como o instrumento de diálogo entre a Secretaria e os municípios. Segundo o Manual de Elaboração do PLHIS fornecido pelo Ministério, está condicionada à elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social pelo

município a disponibilização de recursos federais para a realização de políticas habitacionais no âmbito local (Brasil, 2014).

Figura 2 Estrutura Secretaria Nacional da Habitação



Fonte: Ministério das Cidades

Segundo o manual, o PLHIS deve quantificar o déficit e classificar as demandas habitacionais. Os recursos são disponibilizados de acordo com essa quantificação e, com essa base, o município formula suas ações para implantação da política no âmbito local. O PLHIS não necessariamente localiza esse déficit no espaço urbano e, portanto, trabalha apenas com dados quantificados. A espacialização fica por conta da demarcação das ZEIS, que indicam onde e qual tipo de ação deve ser executado. Entretanto, argumenta-se neste trabalho que, como o recurso está desvinculado da demarcação das áreas e vinculado apenas à quantificação do déficit, a espacialização desses recursos depende dos agentes locais responsáveis pela realização das políticas e alocação dos recursos.

LEI FEDERAL 11.977 DE 2009: MCMV, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REFORMA URBANA?

A Lei Federal nº 11.977 aprovada em 2009 instituiu as normas para realização da política habitacional no momento de disponibilização do maior aporte de recurso para esse fim da história do país. A Lei regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida (Capítulo I), a revisão do sistema de registros públicos (Capítulo II) e a revisão dos critérios para a regularização fundiária de assentamentos urbanos, inclusive de interesse social (Capítulo III). Considera-se fundamental destacar aqui que o grande volume de recursos foi destinado à implantação do Programa MCMV e, por isso, foi o item da lei mais realizado por todo o país, deixando a regularização fundiária em um patamar secundário.

Raquel Rolnik (2015, p.27) contextualiza as recentes políticas habitacionais brasileiras em nível mundial, e mostra que se trata “de um longo processo de desconstrução da habitação como um bem social e sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro”, como parte de uma

transformação da natureza do capitalismo a que ela usa a denominação de “financeirização”. Nessa lógica, passa a estar incluída a população de média e baixa renda. Segundo a autora a ideologia da casa própria tem papel fundamental na consolidação desse modelo.

O contexto da mercantilização da habitação fica claro ao observar que o Programa Minha Casa Minha Vida foi implementado pelos Ministérios da Casa Civil e da Fazenda, com diálogo com os setores imobiliário e da construção civil e, portanto, “é, na origem, um programa econômico” idealizado para que o país sustentasse a economia após a crise de 2008 fortalecendo a indústria da construção civil e o mercado de habitação (Santo Amore, 2015, p.15).

Assim, o programa não tramitou pelo Ministério das Cidades, dentro da lógica da Secretaria Nacional da Habitação. Ou seja, o Plano (planejamento) ocorre pelo Ministério das Cidades, que constrói um organograma privilegiando o interesse social, no entanto, na prática, o investimento é feito em paralelo e, portanto, a realização da política também. Segundo Santo Amore (2015, p.15),

“O “Minha Casa Minha Vida” é, antes de tudo, uma “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria” – esta sim uma característica que unifica as diferentes experiências”.

Logo no início da implantação do programa, pesquisas destacaram incongruências, principalmente relacionando o déficit do país aos critérios de distribuição de recursos por faixas de renda (Santo Amore, 2015) e inúmeras críticas quanto à localização periférica dos conjuntos, ausência de equipamentos e infraestrutura, baixa qualidade construtiva, padronização das unidades e porte dos empreendimentos.

Por ter fundamentalmente o papel de dinamizar a economia, as empresas construtoras passam a ter um papel central no programa. A Caixa Econômica disponibiliza o recurso para as empresas que se tornam as principais promotoras, responsáveis pela escolha dos terrenos, desenvolvimento dos projetos e construção dos conjuntos. O recurso é disponibilizado a partir da aprovação dos projetos pela prefeitura (Cardoso e Aragão, 2013).

Nesse sentido, a empresa – apesar de não ter gasto de incorporação por receber o valor total da Caixa – promove o programa segundo uma lógica de minimização de custos para viabilização econômica desse tipo de empreendimento, conseguida pela escolha de terrenos mais baratos, que permitam a implantação de um grande número de unidades e a padronização da construção – combinada, portanto, à racionalidade industrial (Rufino, 2015; Cardoso e Aragão, 2013).

Por outro lado, Santo Amore (2013, p.108) destaca a abordagem sobre as ZEIS na Lei 11.977/2009 como uma importante possibilidade que ele considera “uma nova fase do instrumento”, por apresentar maior definição. Da mesma maneira, o autor destaca que o instrumento é retomado naquele momento de disponibilização de grande investimento de recursos públicos. Para ele, só a partir dessa definição das ZEIS é que o instrumento pode ser considerado realmente incluído em Legislação Federal e que, combinada ao investimento em produção de mercado, “tem seu potencial renovado” (Santo Amore, 2013, p.120). Entretanto, apesar da confiança do autor, de fato ainda não foram divulgados resultados de mudanças qualitativas na aplicação das ZEIS em função dessa nova abordagem.

Uma crítica recorrente ao Programa dos estudos de caso realizados até aqui consiste na desarticulação com a política urbana (Rolnik, 2015; Cardoso e Aragão, 2013; Santo Amore, 2013 e

2015). Segundo Rolnik (2015, p.243), com base nos dados da Rede de Pesquisa Cidade e Moradia, “todos os municípios pesquisados abandonaram suas políticas para ‘rodar’ o programa”.

Para Santo Amore (2015) as políticas habitacionais vinham sendo construídas com base nos princípios da função social da propriedade – ou, ao menos, caminhando para tal – e na tentativa de implantação dos instrumentos do Estatuto e que a política habitacional implantada de forma desarticulada com essa lógica mostrava, desde o princípio, os riscos em reproduzir os efeitos sócio-espaciais da política do BNH.

Na mesma linha, Cardoso e Aragão (2013) relembram que a Constituição Federal e o Estatuto direcionam a aplicação dos instrumentos e o desenvolvimento de uma política urbana que faça cumprir a função social da propriedade aos municípios, os mesmos responsáveis em aprovar o projeto dos conjuntos do programa MCMV. No entanto, a ausência do vínculo da disponibilização do recurso à presença dos instrumentos ou de estratégias antiespeculativas não garante a postura municipal no sentido de garantir essas exigências. Maricato (2009 Apud Cardoso e Aragão, 2013) reforça essa afirmação dizendo que o déficit habitacional não pode ser considerado, ou mesmo combatido, apenas em termos quantitativos.

ENTRE RUPTURAS E CONTINUIDADES, O CASO DE LONDRINA

BREVE HISTÓRICO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM LONDRINA

Ao final da década de 60 e durante a década de 70 os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH começam a ser construídos em Londrina em parceria com entidades como a INOCOOP e a COHAB. A atuação da COHAB teve início efetivo já no começo da década de 70, na implantação dos primeiros conjuntos habitacionais. A partir da listagem elaborada por Martins e Fresca (2005), é possível observar que neste período os conjuntos foram dispostos proporcionalmente em todas as zonas periféricas ao centro, sendo norte, sul, leste ou oeste, já recorrendo aos vazios urbanos para valorização imobiliária.

Na década de 80, a INOCOOP é responsável pela implantação de 1.134 unidades na cidade (IPPUL, 1996). É a partir desse momento que a expansão da mancha urbana de Londrina muda sua direção do sentido leste-oeste — devido ao sentido da ferrovia — e começa a crescer no sentido norte. Esse fato ocorre em função da implantação concentrada dos conjuntos habitacionais na zona norte da cidade, conhecida como “Cinco Conjuntos” (POLIDORO e NETO, 2009).

Segundo Fresca (2002), esse momento foi marcado pela instalação dos bairros: Eng. Milton Gavetti, com 740 casas, Parigot de Souza I e II com 1.170 casas, João Paz com 814 casas, Semiramis Barros Braga com 817 unidades, Aquiles Stenghel, Vivi Xavier e Luiz de Sá com 1.000 unidades cada um, visivelmente de dimensões e densidades significativas. Dessa forma, a zona norte passa a ser caracterizada por uma paisagem formada por imensos conjuntos habitacionais afastados do centro da cidade por grandes vazios urbanos e carentes de infraestrutura e equipamentos.

Simiema (1998) destaca que a população deslocada para a região norte com os primeiros conjuntos habitacionais sofre as consequências da falta de infraestrutura básica necessária e da proximidade dos conjuntos às áreas de mananciais, mostradas em relatos pessoais aos jornais da época. Os principais problemas relatados convergem para a falta de luz elétrica, rede de esgoto e

coleta de lixo; a invasão das casas por animais advindos das matas nativas; a falta de transporte público; o tempo de deslocamento; e a falta de comércio e serviços básicos.

Ao longo das décadas de 90 e 2000 a implantação de conjuntos habitacionais na região norte da cidade persiste, porém agora preenchendo parte dos vazios deixados e contando com provisão de infraestrutura. Hoje ainda prevalece a escolha da região norte de Londrina para alocação de conjuntos habitacionais, como visto nos dois empreendimentos recentemente implantados pelo MCMV, entretanto os conjuntos mais recentes do programa foram distribuídos também na zona sul da cidade, sempre nas franjas urbanas, como veremos a seguir.

Sabe-se que a procura por terrenos de valores baixos em áreas periféricas é uma das principais características do processo de produção da habitação social brasileira. No caso de Londrina, a caracterização da área como propícia à instalação de habitação social desde a década de 80 provocou declínio dos preços dos terrenos induzindo ainda mais a produção de conjuntos nesta região. Este fato motivou uma segregação sócio-espacial do território de Londrina, delineando um divisor entre a zona norte e as demais regiões da cidade.

Figura 3 Área urbana de Londrina com destaque para a Zona Norte



Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina IPPUL - Organizado pelas autoras

MCMV OU REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

Em 2008 é aprovada a Lei do Plano Diretor Municipal em que estava prevista a implementação das ZEIS em Londrina. No final de 2009 é entregue no município o Plano de Zonas Especiais de Interesse Social, que contava com uma caracterização e quantificação do déficit habitacional de Londrina e soluções, por meio da aplicação de ZEIS, de regularização fundiária e de vazios urbanos.

Além dos cursos promovidos sobre ZEIS e das reuniões com a comunidade, o Plano seguia as diretrizes do Ministério das Cidades para a aplicação desse instrumento e contemplava também a conciliação com outros instrumentos antiespeculativos previstos na Lei do Plano Diretor. A ideia do plano era de solucionar parte do déficit rompendo com o padrão descrito que predominava no município.

Em 2010 o Plano de ZEIS é encaminhado para a Câmara de Vereadores para votação do Projeto de Lei Específica das Zonas Especiais de Interesse Social, conforme previsto do PDM. Entre idas e vindas e muitas polêmicas, há um atraso na votação. No mesmo ano, a prefeitura de Londrina fecha o primeiro contrato com o Governo Federal para implantação do Programa MCMV na cidade. Em 2011 o Plano de ZEIS é retirado de pauta e engavetado. Ainda em 2011, para fins de obtenção dos recursos do Governo Federal, foi elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social com base no conteúdo do Plano de ZEIS em que foi quantificado o déficit total para 2010 em 14.001 domicílios.

Também em 2011 iniciam as entregas o primeiro conjunto habitacional do Programa MCMV em Londrina – o Conjunto Residencial Vista Bela – que, naquele momento, era o maior do Brasil. O C.R. Vista Bela foi finalizado em 2012 e tem, no total, 2.712 unidades habitacionais – aproximadamente 11.000 pessoas, distribuídas em casas geminadas (1.206 unidades), casas especiais para idosos e portadores de necessidades especiais (66 unidades) e apartamentos em edifícios multifamiliares (1.440 unidades) (Vicentin, 2015). Pelos números evidencia-se o grande porte do conjunto. Reforçando as pesquisas citadas anteriormente, o Vista Bela tem as tipologias padronizadas, dispostas de forma a criar uma paisagem fortemente homogênea, e apresenta os espaços livres de uso público de lazer residuais.

Figura 4 Vista panorâmica do C.R. Vista Bela



Fonte: Vicentin, 2015

O mapa a seguir mostra a localização periférica dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Londrina, com destaque para o Residencial Vista Bela.

Para Santo Amore (2013), as causas para a má localização dos conjuntos se estende também à ineficiência do poder público municipal no controle do uso e do preço do solo, liberando a segregação espacial e esse fato se agrava nos municípios menores. Para ele, a localização dos conjuntos do Programa MCMV configuram importante contradição perante os preceitos da

política urbana. Além da localização periférica, a padronização dos projetos também é destaque e evidencia a desconsideração com as especificidades de cada localidade, tendo em vista que os projetos se repetem nas diferentes regiões do país, predominando os loteamentos de casas geminadas e condomínios (Rufino, 2015). Outro aspecto que a autora chama a atenção é para a ausência de projeto urbanístico e consequente desqualificação dos espaços de uso público.

Por conta dessa lógica, praticamente todas as pesquisas evidenciam a localização periférica dos conjuntos, que Rufino (2013, p.65) divide em duas categorias principais: aqueles localizados em “frentes pioneiras” de expansão da área urbana, casos em que a inserção é mais precária, e em áreas próximas aos conjuntos implantados durante a ditadura militar, alguns inclusive em terrenos da própria COHAB.

Figura 5 Localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV em Londrina com destaque para o C.R. Vista Bela



Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina IPPUL e COHAB-LD - Organizado pelas autoras

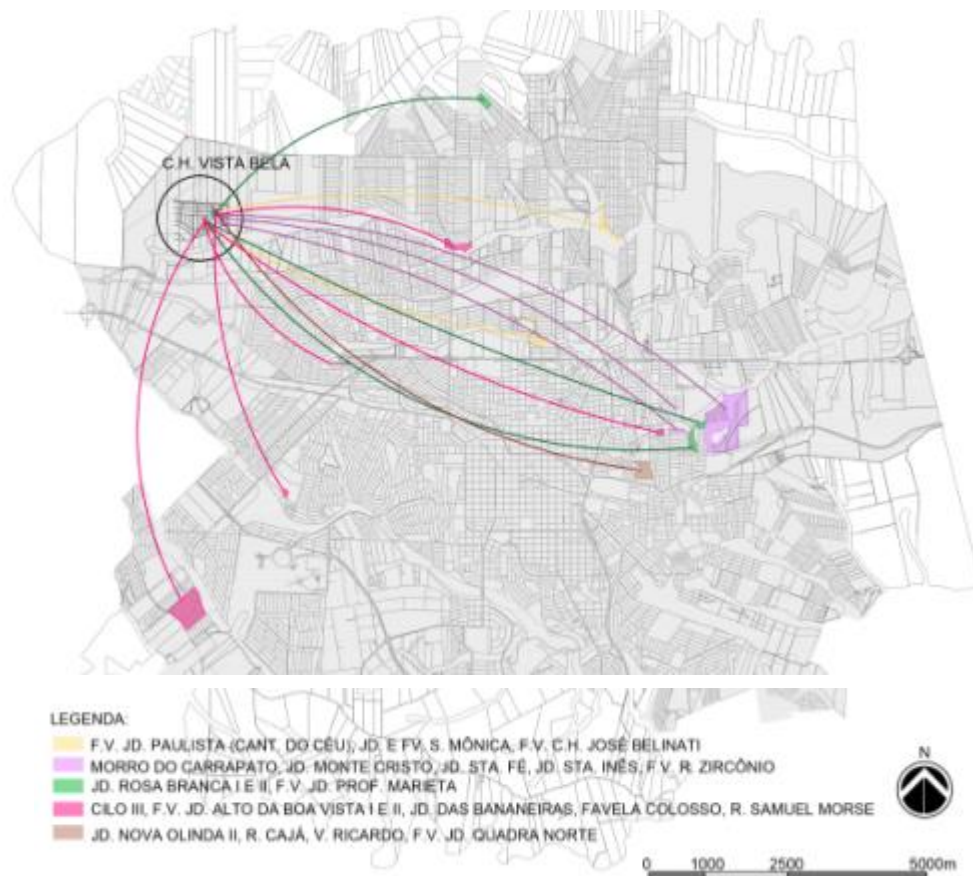
A partir do levantamento dos assentamentos precários do PLHIS (obtidos do Plano de ZEIS) foi realizado um conjunto de remoções de moradores de assentamentos de diversas áreas da cidade para o Conjunto Residencial Vista Bela, como mostra o mapa a seguir. Segundo Rufino (2015), foi observado em diversas cidades que o programa serviu para justificar a remoção de ocupações irregulares e favelas e, em alguns casos, para liberar áreas para grandes obras.

Destaca-se sobre as remoções promovidas logo no início da implantação do Programa MCMV em Londrina o distanciamento da reivindicação pela permanência, regularização e urbanização no

local da moradia e a postura do poder público municipal em ignorar as propostas de ZEIS e aprovar o conjunto mal localizado e as inúmeras remoções como consequência.

É possível verificar, ainda, que a implantação do C.R. Vista Bela encaixa-se nas duas modalidades de implantação supracitadas com base em Rufino (2015). O Conjunto foi alocado na mesma região em que os conjuntos habitacionais promovidos pelo BNH e, da mesma forma, em uma nova “frente de expansão” da cidade no sentido noroeste.

Figura 6 Mapeamento das remoções involuntárias para o C.R. Vista Bela



Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina IPPUL e COHAB-LD - Organizado pelas autoras

As remoções involuntárias estão longe de ser uma problemática do Programa apenas em Londrina, e as pesquisas que se aprofundaram nesses casos mostram que a população removida de áreas de risco e favelas de instalações mais precárias são as mais impactadas pelas remoções, pois não conseguem arcar com os custos da nova moradia (Rufino, 2015).

Após a implantação do PMCMV, é aprovada, somente em 2015, a Lei de Uso e Ocupação do Solo do município referente ao PDM de 2008. Nesse momento, são incluídas as Zonas Especiais de Interesse Social ao zoneamento, descaracterizando, em grande medida, a proposta anterior, abrindo mão de grande parte dos vazios urbanos e das propostas de regularização fundiária, predominando, assim, a demarcação de ZEIS nas áreas de expansão, como mostra o mapa a seguir.

No Plano original de ZEIS são definidos quatro tipos: ZEIS 1 e 2 de regularização fundiária, a primeira para ocupações irregulares e a segunda para loteamentos clandestinos, ZEIS 3 para vazios urbanos e ZEIS 4 para áreas em que é necessária a remoção. Importante destacar que grande parte dos assentamentos que tiveram a população removida para o C.R. Vista Bela estavam, ao menos em parte, demarcados como ZEIS de regularização fundiária. Outro ponto de destaque consiste na definição dos termos utilizados no PLHIS de Londrina, em que todas as ocupações irregulares em FVs e APPs são caracterizadas como áreas impedidas de serem regularizadas, mesmo que diversas leis federais, como a de parcelamento e o código florestal permitam a supressão de áreas de preservação para fins de regularização fundiária.

Figura 7 Demarcação de ZEIS do Plano de ZEIS para Londrina com os diferentes tipos e da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano



Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina IPPUL, Ecopolis, 2009 e COHAB-LD - Organizado pelas autoras

Aqui fica evidente a descrição do “nó” de Santo Amore (2013), em que os terrenos para a habitação dos pobres permanecerão na periferia e, nesse caso, nos terrenos da COHAB-LD. O autor também argumenta que o fato de existir ZEIS não altera o padrão de ocupação do Programa MCMV, tendo em vista a forma de dispor o recurso pelo Governo Federal. Essa colocação também é pertinente para o caso de Londrina, em que não houve nenhum tipo de diálogo entre a localização dos assentamentos informais e os investimentos do Programa. Segundo Shimbo (2015, p.29), a localização periférica não é apenas um recurso que aperfeiçoa os ganhos das construtoras, mas para o mercado imobiliário local surgem novas “fronteiras de expansão”.

Depois de cessados os contratos para novos conjuntos do Programa para Londrina, e por iniciativa da COHAB-LD, foi aprovada Lei Municipal – nº 12.215 de 2014, com base na Lei 11.977 de 2009, para implantação de um programa de regularização fundiária que, até o momento, já realizou aproximadamente 450 titulações. Os mapas abaixo mostram, à esquerda, os assentamentos em fase de regularização e, à direita, os assentamentos já regularizados nesta gestão.

Figura 8 Assentamentos em fase de regularização (esquerda) e assentamentos já regularizados na gestão atual (direita)



Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina IPPUL, e COHAB-LD - Organizado pelas autoras

Optou-se por utilizar neste trabalho o termo “sobreposição” por embasar-se em constatações de pesquisas anteriores sobre a ausência de articulação entre a política concebida no âmbito federal e as políticas em andamento no município. Londrina não traz um caso completamente novo, considerando que diversos estudos de caso apontaram a desarticulação entre ZEIS e MCMV, ou uma articulação forçada a partir de distorções no conceito das ZEIS para adequá-las às premissas de mercado que claramente nortearam a implantação do PMCMV.

Entretanto, o caso estudado evidencia que a continuidade do modelo recorrente no Brasil desde a vigência do BNH não será possível se for dada continuidade na estrutura da Política Habitacional

prevista no Ministério das Cidades combinada à implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. No entanto, o vínculo do recurso ao PLHIS aponta problemas, pois desvincula o déficit do espaço e, assim, oculta da busca por solução a revisão da estrutura fundiária e imobiliária urbanas.

A realização da política no âmbito municipal, com suas estruturas, dinâmicas e agentes peculiares, acaba por reconfigurar a política e, nesse caso, a falta de controle no uso do solo pelo Poder Público municipal é a garantia das permanências da exclusão territorial e da retenção especulativa do solo urbano.

Da forma como o Programa Minha Casa Minha Vida é implantado com prioridade em detrimento da regularização fundiária de interesse social, permanece a produção de conjuntos habitacionais de grande porte, com tipologias homogêneas, implantados nas franjas urbanas sem infraestrutura adequada.

Ao mesmo tempo, gerou uma ruptura fundamental na estruturação da política urbana com bases nos pressupostos do cumprimento da função social da propriedade contidos nos instrumentos do Estatuto da Cidade. As pesquisas mostram que a implementação do Estatuto nos municípios ainda é incipiente e, em muitos casos, distorcida pelos interesses locais. Contudo, a sobreposição da Política Federal sem articulação com o desenvolvimento da Política Urbana não prejudicou apenas o desempenho social do Programa MCMV, mas, sobretudo, provocou um retrocesso na luta pela garantia à moradia digna. Em contraposição, observa-se nos mapas dos conjuntos em fase de regularização que esse outro viés da Lei 11.977/2009 pode representar importantes avanços, se consideradas as adequações necessárias de inclusão sócio-espacial junto aos procedimentos jurídicos da regularização fundiária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou contribuir para as análises sobre o maior programa habitacional da história, apresentando peculiaridades da implantação da Política Habitacional regulamentada pela Lei Federal nº 11.977/2009 no município de Londrina e, ao mesmo tempo, reforçando afirmações anteriores por meio de semelhanças observadas, que configuram padrões dentro da política.

A pesquisa mostra o conflito de interesses existente entre a proposta de política urbana colocada na Constituição Federal e depois, mais especificamente, no Estatuto da Cidade, e que vinha aos poucos se consolidando dentro dos municípios, e a política habitacional que tem como centralidade agentes do mercado habitacional. Esse mesmo mercado restritivo excluiu anteriormente aqueles que necessitam da política pública habitacional. As referências consultadas afirmam que o papel central das construtoras na promoção do Programa Minha Casa Minha Vida é uma das grandes causas para as fragilidades espaciais observadas em diferentes estudos de caso.

Evidencia-se também o papel da estratégia de disponibilização dos recursos federais, que quando vinculados a documentos que dimensionam quantitativamente o déficit permitem desvincular os investimentos de sua espacialidade. Assim, justifica-se a construção de conjuntos habitacionais, ignorando a origem das famílias e as possibilidades de regularização fundiária, abordada desde a Constituição Federal, principal pauta da Reforma Urbana e ainda, presente na própria Lei 11.977 de 2009. Esse fato último, é considerado como uma importante incoerência da própria lei, que possibilita duas soluções distintas “sem” estabelecer prioridades. Essas foram estabelecidas com o vínculo da política ao mercado e aos objetivos econômicos.

Conclui-se que a estrutura existente no Ministério das Cidades considera o interesse social, porém o uso do instrumento PLHIS ainda possibilita o tratamento do déficit habitacional como um problema quantitativo, o que oculta as questões social e fundiária envolvidas. Nesse sentido, parece fundamental que os recursos federais estejam associados à espacialização das demandas habitacionais, e as ZEIS têm potencial para isso.

Assim, esgotada a política anticíclica, observa-se em Londrina que se dá início à política de regularização fundiária conforme indicação da Lei 11.977/2009. Tendo em vista a desburocratização proposta na lei, constrói-se aqui a hipótese de que a regularização fundiária nessa nova etapa, em oposição ao PMCMV, pode representar um avanço em direção à luta da Reforma Urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009. **Site da presidência da República**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm

BRASIL. **Plano Local de Habitação de Interesse Social. Manual de orientação à elaboração do PLHIS simplificado para municípios com população até 50 mil habitantes**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2014. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/Manual_PLHIS_simplificado.pdf

BRASIL. **Regularização Fundiária Urbana. Como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**. Ministério das Cidades: Brasília, 2010.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

ECOPOLIS. **Etapa IV. Planos de urbanização de ZEIS. Zonas Especiais de Interesse Social**. Londrina, 2009.

FRESCA, T. M. Mudanças recentes na expansão físico-territorial de Londrina. Geografia: **Revista do Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Londrina**. , Londrina, v. 11, p. 241 – 264, 2002. ISSN 2.

IPPUL. **Qualificação Urbana. Jd. Leonor, Stª Rita, Santiago e entorno**. Londrina: IPPUL, 1996.

MARICATO, E. **Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana**. 4ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MARTINS, V. H. T.; FRESCA, T. M. **A Correção Monetária e a Produção dos Conjuntos Habitacionais: O caso de Londrina**. X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo, Março 2005. 8686 - 8706.

POLIDORO, M.; NETO, O. C. P. **Análise da evolução da mancha urbana em Londrina-PR através das técnicas de sensoriamento remoto**. Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto. Natal, p. 811 – 818, 2009.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2015

RUFINO, M. B. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. *In*: Santo Amore, C.; Shimbo, L.; Rufino, M. B. (org.) **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

SANTO AMORE, C. **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 doutorado. FAUUSP, São Paulo, 2013.

SANTO AMORE, C. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. *In*: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. B. (org.) **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

SERRAN, J. R. **O IAB e a política habitacional brasileira – 1954-1975**. São Paulo: Schema, 1976.

SHIMBO, L. Métodos e Escalas de Análise. *In*: Santo Amore, C.; Shimbo, L.; Rufino, M. B. (org.) **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

SIMIEMA, J. **As transformações do ambiente urbano relativas à implantação de conjuntos habitacionais na cidade de Londrina/PR**. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

VICENTIN, T. N. **Análise do comércio e serviço nos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) : estudo de caso do Residencial Vista Bela - Londrina – PR**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

YIN, R. K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos**. 2.ed. ed. São Paulo: Bookman, 2001.