

ARTIGO

Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano

Socio-spatial segregation and property speculation in the urban space

Eliane Barbosa Santos PAGANI¹

Jolinda de Moraes ALVES²

Sandra Maria Almeida CORDEIRO³

Resumo: O objetivo do artigo é analisar como as atuais formas de uso e ocupação do solo, conectadas à dinâmica capitalista, estruturam práticas de segregação socioespacial e de valorização fundiária no município de Londrina (PR). Como procedimento metodológico foram utilizadas pesquisas bibliográfica e documental de caráter descritivo. Como resultado procura demonstrar que a execução de programas habitacionais tem favorecido a especulação imobiliária e também promovido a segregação socioespacial da população de menor renda nos territórios periféricos da cidade de Londrina (PR), dificultando o acesso à moradia digna e acentuando as contradições sociais e econômicas.

Palavras-chave: Política de Habitação. Segregação Socioespacial. Moradia Digna. Especulação Imobiliária.

Abstract: The aim of the paper is to analyze how current forms of occupation and use connected to the capitalist dynamic soil structure and practices of socio-spatial segregation of land values. Methodological procedure as bibliographic and documentary research was used. As a result argues that the execution of housing programs has favored property speculation and promoted- the socio-spatial segregation of low-income population in the peripheral areas of the city of Londrina (PR), producing barriers on the right to adequate housing accentuating social and economic contradictions.

Keywords: Housing policy. Socio-spatial segregation. Decent housing. Property speculation

Submetido em: 19/11/2014. Revisado em: 20/04/2015. Aceito em 28/04/2015.

¹Mestranda em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL, Brasil). Membro da pesquisa “A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais”, MCTI/CNPq/MEC/Capes – Ação Transversal n. 06/2011 – Casadinho/Procad. Email: <spagani@ibest.com.br>.

²Doutora em História e Sociedade pela Universidade Estadual Paulista (UNESP de Assis (SP) Brasil). Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Brasil). Coordenadora da pesquisa “A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais”, MCTI/CNPq/MEC/Capes – Ação Transversal n. 06/2011 – Casadinho/Procad. Email: <jolinda@uel.br>.

³Doutoranda em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL, Brasil). Docente e pesquisadora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina. Membro da pesquisa “A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais”, MCTI/CNPq/MEC/Capes – Ação Transversal n. 06/2011 – Casadinho/Procad. Email: <sandra.cordeiro@sercomtel.com.br>.

Introdução

A questão da ocupação dos espaços urbanos tem um lugar relevante no debate sobre as políticas habitacionais em várias áreas do conhecimento. Diante do expressivo aumento populacional e do processo de urbanização inadequado das grandes cidades, o solo urbano tem sido disputado entre grupos populacionais que, não tendo acesso à moradia, ocupam irregularmente os espaços das cidades, fazendo deles territórios de sobrevivência e grupos econômicos que têm interesse na especulação imobiliária.

O modo capitalista de produção pressupõe a forma de produzir mercadorias e, igualmente, a forma de pensar e organizar a vida social, que perpassa pelo processo de estruturação social dos territórios urbanos como bens vendáveis e como espaços de reprodução das relações sociais.

No Brasil, a expansão urbana – e, com ela, a demanda por moradia – aumentou significativamente a partir de 1960, quando a população urbana superou em números a população rural, elevando o déficit habitacional nas grandes e médias cidades. Tal tendência pode ser constatada igualmente no município de Londrina, situado no norte do estado do Paraná, onde, a partir da década de 70, o poder público municipal passou a desenvolver programas de habitação popular, caracterizados como conjuntos habitacionais gerenciados pela Companhia de Habitação (COHAB), financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Com o aumento progressivo das ocupações irregulares, provocado pelo agravamento da desigualdade social em Londrina, a partir de 2009, a política de habitação foi revigorada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), financiado com recursos federais pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desta vez mediante a celebração de acordos com empreiteiras privadas que constroem empreendimentos habitacionais. Esse novo formato tem servido aos objetivos do aumento da oferta de moradias, mas atende, ao mesmo tempo, aos interesses dos grupos privados que utilizam a produção de moradias como um negócio produtivo.

A legislação brasileira atual, tendo como fundamento o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), coloca o direito à moradia relacionado ao direito à cidade, compreendendo o acesso ao emprego, aos serviços públicos, à mobilidade urbana, à cultura e ao lazer, colocando em questão a função social da propriedade do solo urbano.

Este artigo tem o objetivo de analisar como a execução de programas habitacionais tem favorecido a especulação imobiliária e a segregação socioespacial da população de menor renda nos territórios periféricos da cidade de Londrina (PR)⁴, a partir de pesquisa bibliográfica e documental de caráter descritivo, tendo como fontes o Plano Local de Habitação de Inte-

⁴Resultado de reflexões que têm se desenvolvido no bojo da execução do Projeto de Pesquisa “A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais”, financiado pelo MCTI/CNPq/MEC/Capes – Ação Transversal n. 6/2011 – Casadinho/Procad entre a UEL (PR) e a PUC (SP).

resse Social de Londrina (PR) (2011), a publicação anual Perfil de Londrina (PERFIL, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013) e reportagens de jornais locais.

Explica, também, que o direito à moradia se concretiza inserido no contexto da política urbana, contemplando condições básicas, como disponibilidade e uso da terra, gestão e planejamento urbano. Para tanto, a partir da lógica capitalista de produção desse espaço, que tem o estado como agente central, ilustra o processo de segregação socioespacial na cidade de Londrina (PR).

1 A utilização do espaço urbano na lógica capitalista

Muito embora a origem da cidade se constitua na Antiguidade, quando desempenhavam o papel de centro do controle político e militar, com a passagem dos sucessivos modos de produção, sua importância, bem como suas funções foram transformadas. A emergência da cidade capitalista se evidencia na apropriação rápida e definitiva que o capital fez do solo urbano, ou seja, corresponde ao momento em que o capital transforma o solo urbano em instrumento da própria acumulação.

A organização social das grandes cidades, em decorrência do capital e da propriedade privada, expressa indiferença, isolamento e invisibilidade de parte de sua população.

Esta relação contraditória entre os que vendem sua força de trabalho e os que a compram legitima a desigualdade entre as classes, característica do modo de produ-

ção capitalista, que tem como resultado, de um lado, a acumulação de capital e, de outro, a pauperização absoluta e relativa (MARX, 1980) da população sobrando.

[...] já a situação habitacional é fácil de entender. Qualquer observador desprevenido percebe que, quanto maior a centralização dos meios de produção, tanto maior o amontoamento correspondente de trabalhadores no mesmo espaço e, portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais miseráveis as habitações dos trabalhadores. Os ‘melhoramentos’ urbanos que acompanham o progresso da riqueza, a demolição de quarteirões mal construídos, a construção de palácios para bancos, lojas, etc., o alargamento de ruas para o tráfego comercial e para as carruagens de luxo, o estabelecimento de linhas para bondes, etc., desalojam evidentemente os pobres, expulsando-os para refúgios cada vez piores e mais abarrotados de gente (MARX, 1988, p. 764).

Criticando as soluções burguesas ou que favorecem aos interesses da própria burguesia⁵, Engels (1982, p. 29) explica que o problema de moradia é um problema do

⁵As propostas apresentadas se limitavam a tentar consertar o problema da habitação nos moldes do capitalismo. Considerando como posição reacionária, Engels rebateu a proposta do prodhoniano, que consistia na abolição progressiva do aluguel pago como um “resgate”; assim, cada operário se converteria em proprietário capitalista, mas não deixaria de ser assalariado. A propriedade de habitação, segundo Engels, é um engodo na medida em que não elimina a exploração capitalista da força de trabalho (LEHFELD, 1988, p. 23). A substituição das leis da economia pelas leis jurídicas e morais dos prodhonianos foi duramente criticada por Engels e classificada como panacéias do problema da habitação.

modo de produção capitalista e não será resolvido por estratégias jurídicas. Sendo assim, a única solução é a extinção da propriedade privada, protagonizada pelo proletariado assumindo o poder político, como exigência da teoria marxista. Sendo igual aos outros males do capitalismo, apenas a abolição da exploração e opressão da classe operária pela classe dominante poderá pôr fim à chamada crise de habitação. Somente com a extinção da mais-valia⁶, extraída da força de trabalho da classe trabalhadora e que é distribuída por quem não produz, teremos o fim da crise de habitação.

Entendendo a necessidade de explicação sobre os avanços do mercado imobiliário, assim como a influência do valor da terra para a acumulação capitalista, a análise da propriedade privada e desta como mercadoria se torna indispensável. O primeiro passo para abordar as relações concretas determinadas da sociedade consiste, contudo, em inteirar-se delas, em analisar suas verdadeiras conexões econômicas (ENGELS, 1953, p. 181).

Nesse jogo de interesses, cabe um papel estratégico ao Estado Capitalista. Conforme explica Harvey (2005), o Estado não é um poder alheio à sociedade, mas um produto de seu desenvolvimento, originado a partir do reconhecimento dos antagonismos da sociedade, portanto,

⁶Segundo Engels (1982, p. 10), é a pedra angular do modo de produção capitalista. Caracteriza-se pela compra, por seu valor, da força de trabalho do operário e, ao mesmo tempo, extrair dela muito mais do que seu valor, fazendo o operário trabalhar mais tempo do que o necessário para a reprodução do preço pago pela força de trabalho.

[...] necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da ordem; e esse poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado (HARVEY, 2005, p. 79).

Consequentemente, a parceria estabelecida entre o Estado e os que a ele controlam comumente conflita com os interesses daqueles que buscam a cidade como valor de uso e não como valor de troca (MARICATO, 1997).

Harvey (1980) explica que, na economia capitalista, o solo representa uma mercadoria e que esta tem seu valor estabelecido a partir de duas dimensões, quais sejam: seu valor de uso e seu valor de troca. O primeiro é determinado por sua utilidade, enquanto o último é conferido pela possibilidade de compra e venda transmitidas pela mercadoria.

Quando analisamos a política de habitação no Brasil, percebemos que, historicamente, as moradias populares foram direcionadas para as áreas mais distantes da cidade, mesmo existindo áreas mais centrais disponíveis, que se constituíram em vazios urbanos à espera de valorização advinda dos investimentos públicos.

Conforme demonstra Maricato (1997)

[...] de um lado estão os usuários da cidade, os trabalhadores, aqueles que querem da cidade condições para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Esses vêem a cidade como valor de uso. Do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração de

ganhos. Esses encaram a cidade como valor de troca [...] (MARICATO, 1997, p. 44).

A autora explica que a situação das cidades brasileiras piorou nos últimos trinta anos, ainda que os investimentos tenham sido retomados pelo governo federal a partir de 2003, atribuindo como questão central para garantir justiça social e preservação ambiental, a ausência de controle sobre o uso e a ocupação do solo (MARI-CATO, 2011, p. 77).

A apropriação privada e a valorização da terra têm papel fundamental no processo de especulação imobiliária, e resultam na produção desigual do espaço urbano. A especulação imobiliária tem sido explicada de várias maneiras, dependendo do interesse das investigações sobre ela. Interessa para este estudo caracterizá-la como apropriação indevida do território urbano considerado como bem público, na perspectiva do direito à cidade.

Para Santos (2008) a especulação imobiliária

[...] deriva, em última instância da conjugação de dois momentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui as expectativas (SANTOS, 2008, p. 106).

As mudanças na normativa do uso do solo urbano têm estreita relação com o horizonte especulativo que se desenvolve em torno de condições reais ou atuais de ganhos ou de expectativas em curto e longo

prazo. Assim, a norma constitui um importante elemento que agrega valor ao solo.

É quando o proprietário deixa o imóvel abandonado ou subutilizado, aguardando sua valorização para, posteriormente, vendê-lo ou alugá-lo por um valor mais elevado. A valorização do imóvel, em grande parte, é gerada pelos investimentos públicos (melhoria da infraestrutura e construção de equipamentos e serviços públicos). Por isso, o Estado deve regular o uso do solo para garantir o interesse público e a apropriação coletiva dos lucros provenientes dessas melhorias, não permitindo a existência de imóveis vazios que esperam por valorização (OLIVEIRA, 2012, p. 5).

A lógica especulativa aplicada à terra na espera de valorização advinda dos investimentos públicos traz uma série de questionamentos que, segundo Silva (2008, p. 5), são de natureza ética, social e técnica. O caráter ético se caracteriza pelo uso privado do solo, que elimina da sociedade o direito de usufruir livremente da terra urbana, e implica no caráter social da lógica especulativa, que restringe o seu uso à sociedade como um todo, quando restrito à exploração pelo seu proprietário. Já o caráter técnico relaciona-se ao preço dessa “mercadoria” que não foi produzida pelo trabalho humano.

Trata-se da mercantilização da terra urbana como um capital privado, o que impede o direito à cidade como um bem social. Sobre a terra urbana como capital privado agrega-se o capital imobiliário pela valorização do preço dessa mercadoria, seja co-

mo um espaço vazio, seja pela construção de moradias ou imóveis destinados ao comércio. De acordo com Harvey (1982), há dois tipos principais do capital imobiliário: o setor improdutivo, que lucra com a renda de aluguel; e o setor produtivo, representado pelas construtoras e incorporadoras. Segundo o autor, o espaço torna-se muitas vezes fragmentado por uma série de ações de capitalistas individuais que agem sobre ele.

O processo de especulação imobiliária leva a uma valorização desigual do solo e, conseqüentemente, dos espaços urbanos, pois a classe que domina economicamente também domina política e ideologicamente, promovendo uma segregação socioespacial que conforma territórios distintos de sociabilidade para os diferentes segmentos das classes sociais.

Assim sendo, o espaço urbano é um produto social disputado por diferentes agentes sociais, onde o mercado atua como um dos principais mecanismos causadores de seus problemas, reproduzindo as contradições intrínsecas ao sistema econômico, que se materializam no processo de segregação socioespacial. Esse não é um fenômeno recente na estruturação espacial das cidades, mas, com o capitalismo, tem alcançado um nível agravado de apartação social que, segundo Lefebvre (1999), se dá num espaço que não é neutro, mas permeado por diferentes intencionalidades.

De acordo com Negri (2008, p. 130), a segregação socioespacial é um fenômeno de múltiplas facetas. E o principal tipo de segregação é a socioeconômica, por meio da qual as classes sociais distribuem-se de

forma desigual no espaço urbano das cidades.

Como consequência, o modelo de urbanização foi se caracterizando pelo crescente déficit habitacional e alto valor de aluguel, evoluindo para as condições precárias e/ou ausência de moradias como expressões da “questão social”⁷.

Todas as grandes cidades possuem um ou vários ‘bairros de má reputação’, nos quais se concentra a classe operária. É certo que é frequente a pobreza morar em vielas escondidas, muito perto dos palácios dos ricos, mas, em geral, designaram-lhe um lugar à parte, onde, ao abrigo dos olhares das classes mais felizes, tem de se safar sozinha, melhor ou pior. Esses bairros são organizados, em toda a Inglaterra, mais ou menos da mesma maneira: as piores casas na parte mais feia da cidade; na maior parte das vezes são construções de um ou dois andares, de tijolos, alinhadas em longas filas, se possível com porões habitados, e quase sempre irregularmente construídas (ENGELS, 1985, p. 38).

Pode se entender a segregação como um fenômeno que abrange os aspectos físico, econômico e social, as características urbanísticas, a infraestrutura, equipamentos

⁷A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e do seu ingresso no cenário da sociedade, exigindo seu reconhecimento enquanto classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 1988, p. 77).

públicos, conservação do espaço, entre outros. A segregação não se caracteriza apenas pela divisão de classes no espaço urbano, mas é, também, um instrumento de uso e controle desse espaço que se materializa na forma de segregação social e territorial.

A fragmentação e hierarquização do espaço é um instrumento político que intensifica a segregação socioespacial no urbano, à medida que acentua as diferenças entre as classes e subordina o valor de uso do solo ao seu valor de troca.

Segundo Lojkin (1981, p. 222), podem ser identificados três tipos de segregação socioespacial:

- 1) oposição entre centro e periferia: as classes sociais mais ricas estabelecem-se nas áreas mais centrais, dotadas de infraestrutura e com maiores preços; as classes pobres ficam relegadas às periferias, distantes e desprovidas de equipamentos e serviços;
- 2) separação entre as áreas ocupadas por residências das classes populares e por residências das classes mais privilegiadas;
- 3) separação entre as funções urbanas (comercial, industrial, residencial, etc.).

Dessa forma, os territórios urbanos se constituem a partir das relações de poder e dominação entre classes com interesses distintos e inconciliáveis. Santos (1996) afirma que

[...] a cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes

das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres (SANTOS, 1996, p. 10-11).

Essa segregação produz o desenvolvimento e a apropriação desigual do território, como das riquezas sociais e dos seus recursos naturais, fazendo com que a cidade se constitua em território que potencializa e evidencia as desigualdades econômicas e sociais que se expressam também nas disputas pelo espaço de moradia.

Santos (1998, p. 112) destaca, ainda, que o que ocorre num lugar influi sobre todos os demais. O melhor é agir sobre o que age, sobre a totalidade dos lugares, isto é, a própria sociedade considerada como um todo, pois a localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, independente do indivíduo, produto de uma combinação de forças de mercado e decisões de governo.

2 Segregação socioespacial na Habitação de Interesse Social em Londrina (PR)

Londrina, com apenas 80 anos, é uma cidade que apresentou rápida urbanização, acarretando mudanças sociais e territoriais, onde as áreas periféricas desenvolveram-se em todas as direções, expressando condições de moradia bastante precárias. Reconhecida como uma cidade jovem e promissora, sua localização favorece a integração com os municípios do entorno, com característica de conurbação com os municípios de Cambé, a oeste, e Ibiporã, a leste.

Atualmente com 543.003 habitantes (IBGE, 2014), sua população urbana representa

97,40% do total de habitantes, superando o índice nacional, que é de 84% da população (IBGE, 2010). Em Londrina o déficit habitacional apresenta a grande demanda de 57 mil famílias em lista de espera por uma casa, conforme demonstra tabela a seguir.

Tabela 1. Comparativos dos dados do déficit habitacional no município de Londrina: número de inscritos para aquisição de moradia e número de contemplados pelos programas habitacionais

Ano base de referência	Número de unidades de uso residencial	Número de inscritos para aquisição de moradia (acumulado)	Relação entre inscritos e unidades de uso residencial	Número de contemplados (acumulado no ano de referência)	Relação de inscritos e contemplados com aquisição de moradia
2008	152.888	22.676	14,8%	2.985	13,2%
2009	153.316	35.750	23,3%	4.269	11,9%
2010	156.737	42.286	27,0%	4.670	11,0%
2011	161.217	49.191	30,5%	5.556	11,3%
2012	169.762	57.492	33,9%	7.821	13,6%

Fonte: Perfil... (2009, 2010, 2011, 2012, 2013).

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Londrina foi aprovado em 2011 e constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais no enfrentamento do déficit habitacional.

Existem, atualmente, 62 agrupamentos irregulares, divididos entre assentamentos precários e ocupações irregulares (COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA, 2011), sendo 12 remanescentes da década de 70 e oito da década de 80, perí-

odo de maior produção de moradia popular no município. Ainda comparando com dados do Censo 2010 (IBGE, 2010), Londrina possui um total de 27.539 domicílios não ocupados.

O PLHIS é a consolidação da Política Nacional de Habitação no âmbito municipal e deve se dar de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como o Plano Diretor, quando existente, e o Plano Plurianual Local.

Portanto, busca garantir o acesso à moradia digna, à função social da propriedade e ao direito à cidade, indo além da simples produção de moradias.

Compreende-se que moradia é um conjunto de condições que devem estar contempladas na configuração do espaço urbano, que vai muito além da oferta da unidade habitacional e do favorecimento às condições para o seu acesso. Não se reduz apenas à oferta de infraestrutura e serviços públicos, mas, também, na articulação de uma perspectiva de relacionamento com o território e de sua ação sobre ele (COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA, 2011, p. 9).

Em Londrina, o primeiro investimento significativo em habitação popular ocorreu na década de 70, quando foram construídas 9.862 unidades habitacionais pela Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD), companhia idealizada após a formação do BNH e criada, oficialmente, em 1965 (LONDRINA, 1965). Em 1977, teve início a construção de um grande número de moradias populares na região

Norte, conhecida como “Cinco Conjuntos”⁸, sendo construídas 15.754 moradias até o final da década de 1980 (BEIDACK, 2009).

Em 2009, a política de habitação foi novamente alavancada com o lançamento do PMCMV, parte constitutiva do PAC, cuja finalidade é promover investimentos e infraestrutura que permitam aumentar a produtividade das empresas, estimular investimentos privados e reduzir as desigualdades regionais.

Importa destacar que o lançamento do PMCMV foi uma medida para amenizar os impactos da crise capitalista acirrada, em 2008, nos Estados Unidos e Europa (CARDOSO, 2012). E, em 2013, o setor da construção civil foi o segundo setor que mais gerou riquezas para o Brasil.

[...] a organização do consumo, para que se torne ‘racional’ em relação ao processo de acumulação (por exemplo, a demanda da classe trabalhadora por boa moradia talvez seja cooptada por um programa público de habitação, que serve para estabilizar a economia e para aumentar a demanda por materiais de construção de determinado tipo) (HARVEY, 2005, p. 48).

Os empreendimentos da primeira fase do PMCMV, iniciados em 2009, demonstram uma ação similar às experiências habitacionais municipais anteriores e demarca a

⁸Os conjuntos habitacionais construídos ultrapassaram o número de cinco mas, como foram todos construídos na região Norte, num mesmo local, antes destinado à agricultura, bem distante do centro da cidade, formaram um aglomerado urbano, conhecido como “Cinco Conjuntos”.

frágil capacidade de ação pró-ativa do poder público, ação esta que diz respeito à capacidade do poder público de direcionar processos de crescimento e desenvolvimento dentro de um desenho, onde a ação da iniciativa privada e sua própria ação sejam capazes de potencializar o uso dos recursos físicos, financeiros e humanos, com vistas à produção de uma cidade sustentável, humanizada e harmônica. No qual os direitos fundamentais de cada morador estejam garantidos, independente de sua condição financeira (COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA, 2011 p. 10).

Segundo dados da COHAB-LD (COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA, [2009]), foram lançados, desde o início do PMCMV, 5.153 imóveis em todas as regiões do município. Os empreendimentos para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos somam 3.635 unidades, distribuídas entre casas e apartamentos; 2.974 estão localizadas na região norte. Destas, 2.712 compõem o Residencial Vista Bela, empreendimento no extremo norte da cidade que não contemplou nenhum equipamento social e, na ocasião de seu lançamento, foi considerado o maior empreendimento do país (TV FOLHA, 2012).

Nesse sentido, os empreendimentos habitacionais de interesse social se caracterizaram pela localização em espaços distantes, relações clientelistas, qualidade construtiva discutível, ações em que prevalecem os interesses privados sobre os políticos. Resultando em espaços desiguais e áreas segregadas distantes do centro urbano, privando o direito à cidade, além da padro-

nização tipológica e excessiva concentração de unidades.

O Estado tem demonstrado que as medidas tomadas em relação às demandas por moradia atendem muito mais às necessidades de disciplinar e regulamentar os usos do solo urbano, impedindo ocupações ilegais e construções inadequadas aos padrões arquitetônicos e urbanísticos consentidos. Constata-se uma acentuada preocupação em padronizar as habitações, dentro das regras de higiene e saneamento, tendo por base o controle quanto à disseminação de doenças e o esforço para manter os trabalhadores saudáveis e aptos ao trabalho.

Vale destacar que o grande número de construção de unidades habitacionais produzidas não resolveu o déficit habitacional, já que credenciar-se para um financiamento requer renda comprovada. Os moradores das favelas tinham dificuldade de atender a este quesito, pois a informalidade nas relações de trabalho acompanhava sua situação de irregularidade habitacional (COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA, 2011). Assim,

[...] o acesso a condições adequadas de habitação está vinculado à renda e, como o espaço urbano é apropriado para a especulação, a população de baixa renda é premiada pelas alternativas que lhe são apresentadas: buscar formas de ocupar parcela do território em condições inadequadas ou comprometer-se com longos financiamentos e morar cada vez mais distantes das áreas valorizadas (COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA, 2011, p. 51).

Em contraponto à impossibilidade financeira do acesso à moradia pela via do mercado, as famílias buscaram alternativas de moradias improvisadas, em áreas irregulares, expostas a constantes ameaças de desapropriação, dificuldades de acesso aos serviços públicos e demais situações advindas com a irregularidade.

A especulação imobiliária e o aquecimento da construção civil presentes na atualidade acabam por inflacionar a viabilização das moradias do PMCMV e, para tanto, o gestor passa a justificar a construção de novos conjuntos habitacionais distantes do centro da cidade.

Como consequência, assistimos à violação do direito à habitação e, mais que ele, ao direito à cidade, o direito à participação nos processos deliberativos que dizem respeito à cidade e a adoção do universalismo de procedimentos como padrão de deliberação da coletividade urbana sobre seus destinos. Por outro lado, há a questão distributiva, traduzida na quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social, em contraposição à sua mercantilização (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2012, p. 13).

A partir da afirmação dos autores, podemos compreender que o direito à cidade também se efetiva mediante a participação dos cidadãos na vida política da cidade. Nesse sentido, ao falarmos de empreendimentos habitacionais, a participação no processo de escolha do imóvel é condição mínima de participação, mas podemos

elencar o envolvimento no processo de planejamento, avaliação e monitoramento da política habitacional.

Percebemos a falta de planejamento em médio prazo; a não definição de uma política pública, que acaba por buscar alternativas que, mais tarde, custarão muito aos cofres públicos, pois a não fixação da população em tais conjuntos se torna uma realidade. Para buscar alternativas a estas dificuldades percebemos a falta de aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e como estes poderiam auxiliar no cumprimento da função social da cidade (OGAWA, 2014).

A expansão descontínua da marcha urbana aumenta as distâncias, encarece os investimentos para a implantação de serviços públicos, eleva os custos de operação e de manutenção e reduz o aproveitamento per capita dos equipamentos existentes. Enquanto porções do solo urbano parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas, contingentes cada vez maiores da população se instalam em áreas não servidas. E, enquanto a periferia surge e se amplia, a baixa utilização dos serviços instalados condena o poder público à incapacidade permanente de resolver um problema que, paradoxalmente, os crescimentos econômico e demográfico somente ajudaram a agravar (BOLAFFI, 1982, p. 58).

Para a produção da política habitacional, o poder público local se depara com um grande entrave: o solo urbano, condição preeminente para a materialização das ações da política habitacional, e que, na maioria das vezes, se encontra de posse da

iniciativa privada e, portanto, objeto de mercantilização. Assim, se estabelece uma fundamental relação entre os agentes poder público local e proprietários de imóveis urbanos.

3 Especulação imobiliária, uso e ocupação do solo na política habitacional de Londrina

O poder público local, representado pela COHAB-LD, tem regulamentadas duas opções para implementar um empreendimento habitacional de interesse social: a utilização de terras públicas ou a aquisição de terras particulares. Geralmente, as terras de domínio público são áreas reservadas para proteção, preservação e recuperação ambiental, faixas de servidão e implantação de sistema viário. Não há planejamento quanto à localização de empreendimentos para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, tendo essas habitações sido localizadas de uma forma aleatória, onde o valor da terra é mais barato e a demanda por infraestruturas urbanas é maior.

Esse comportamento do mercado de terras é um dos fatores que influenciam no aumento da segregação socioespacial.

O 'novo modelo' de cidade está diretamente relacionado à forma mercadoria internacionalizada assumida pela terra que se plasma no espaço através da privatização de espaços urbanos, mantendo vínculos estreitos, mesmo que não explicitados, com a montagem de políticas e reformas jurídicas aplicadas à terra urbana, ao direito à moradia e ao direito à propriedade privada em auge nas últimas duas décadas [...] (TURRADO, 2012, p. 13).

O preço da terra se torna justificativa para projetos de lei que incluem novos terrenos em perímetro urbano. Porém, os terrenos com preços mais acessíveis são aqueles menos disputados pelo mercado imobiliário, e se localizam em áreas do entorno da cidade.

Para a construção de 7 mil novas unidades do PMCMV, a Prefeitura acaba de ampliar o perímetro urbano no extremo sul da cidade, justificando que a especulação imobiliária e a construção civil aquecida seriam os motivos que levam as construtoras a procurar terrenos mais baratos e, conseqüentemente, mais longe da cidade.

O poder público, ao realizar investimentos em urbanização e implantação de serviços nesses terrenos, promove a valorização de imóveis localizados próximos ao empreendimento, beneficiando outros proprietários. Sendo assim, indiretamente, os investimentos públicos são apropriados através da renda da terra por particulares. Os proprietários urbanos, diante do interesse público de desapropriação de seus terrenos para fins habitacionais de interesse social, e da escassez desses, tentam tirar o maior proveito da situação, elevando seus preços.

A lógica do proprietário será a de valorizar o máximo possível as qualidades do seu terreno – sejam elas objetivas ou simbólicas –, a fim de obter do incorporador o maior preço possível. Tal afirmação demonstra como funciona o processo de acumulação capitalista, que contribui para reconfigurar o espaço urbano.

O desenvolvimento e a expansão das áreas residenciais populares têm implicações que se manifestam no bem-estar da população, em termos de mobilidade e habitabilidade, o que acarreta a existência de condições de segregação residencial.

As tentativas de suprir a demanda por habitação de interesse social por parte de Programas de Provisão Habitacional têm dado ênfase ao caráter quantitativo em detrimento da qualidade da habitação, deixada de lado por diversos agentes envolvidos no processo de provisão habitacional, principalmente em função de prioridades financeiras, que comprometem a condição de vida dos seus beneficiários.

O Plano Habitacional do Governo Federal subsidia crédito, ou seja, passa a ser mais imobiliário do que habitacional. Por existir essa falta de estratégias urbanas é que presenciemos o aumento do valor dos terrenos, fazendo, como já dissemos, que famílias de baixa renda sejam locadas nas periferias das cidades, onde os terrenos são mais baratos. São erguidas enormes quantidades de moradias em série, sem infraestrutura ou empregos suficientes para suprir a demanda, produzindo espaços de baixa qualidade para qualquer tipo de habitação. Em contrapartida à inexistência de um planejamento urbano das cidades, as quais possuem terrenos subutilizados e imóveis vazios, existe o financiamento do imóvel.

Não existem, atualmente, políticas que definam o cenário urbano brasileiro sendo justificado pelo poder da especulação imobiliária. É essa especulação que define as áreas de interesse, privilegiando os in-

vestidores, sem levar em consideração os anseios da população.

A questão da Habitação de Interesse Social insere-se, portanto, em um debate de cunho eminentemente político-econômico, onde é premissa básica distinguir o direito de habitar as cidades com qualidade; do viés especulativo/mercadológico verificado no Brasil, que resulta na manutenção de uma estrutura urbana segregada e dispersa, e não é diferente no caso de Londres.

O PMCMV está em seu último ano de vigência, passando por mudanças para sua continuidade nos anos futuros. Insatisfeitos com o desempenho da economia, representantes da construção civil no país pedem mudanças na economia, com reivindicações específicas para o mercado imobiliário. A principal solicitação é a transformação do PMCMV em política permanente de Estado (BONTELLI, 2014).

O discurso produz a imagem da busca pela expansão econômica que possibilitaria melhorias a todos igualmente e promove uma ideologização do programa. Consideramos que a defesa mais coerente seria a reivindicação da habitação como política permanente do Estado, para promover legalização e regularização àqueles que não possuem condições de acesso à moradia pela via do mercado.

A defesa da continuidade do PMCMV como ação permanente do Estado e como uma política pública faz indagar sobre a função de uma política pública de habitação de interesse social que deve estar para além da construção de unidades habitaci-

onais, portanto, deve promover o acesso à moradia digna e o acesso à cidade, o que significa condições igualitárias de participação e decisão na vida urbana pelos espaços democráticos de participação.

O setor privado, ao tomar como bandeira a defesa de um programa de caráter social, obscurece os interesses capitalistas que, na verdade, requerem a continuidade de programas sociais que possam atender interesses econômicos do mercado. Tal apelo não demonstra o quanto este mesmo programa tem favorecido economicamente o setor privado, na execução dos empreendimentos habitacionais pelas diferentes regiões do país.

Este movimento coloca em cheque o papel do poder público na definição de práticas e políticas adequadas à implementação de um programa habitacional como o PMCMV, que, por sua estrutura funcional limitada (falta de mecanismos de participação e inclusão dos beneficiários no processo decisório) e unidimensional (o poder público entra praticamente só com o dinheiro, deixando a questão da habitação dissociada de um plano de cidade), tende a atender aos interesses primordiais do mercado imobiliário que passa a ser o principal agente do Programa.

Conclusão

É incontestável a existência da acumulação capitalista na produção do espaço urbano e que a política habitacional tem papel fundamental para a consolidação deste processo. As conclusões indicam como a terra, que originariamente é um bem finito e natural, torna-se uma mercadoria, ge-

rando entraves ao acesso à moradia pelos grupos populacionais pauperizados.

A questão fundiária é fator preponderante na segregação socioespacial devido à sua característica não reprodutível. Como a terra não pode ser reproduzida pelo capital, o que lhe permite um poder de tributação sobre a produção e circulação de mercadorias, extraíndo assim a mais-valia, os proprietários de terra somente obtêm um rendimento do seu direito de propriedade quando o uso do solo permite a geração de um lucro superior ao lucro médio.

Sendo o valor da terra atribuído pela sua localização e seu potencial de uso e construtivo, a segregação socioespacial na cidade está para além da relação física de localidade. É uma relação social, referente à dinâmica de produção da cidade, que define as condições desiguais de acesso a seus espaços, bens e serviços.

Assim, verifica-se que a questão da habitação é expressão das contradições inerentes à relação capital e trabalho, intrínsecas ao modo de produção capitalista, mediada pela mercantilização da terra urbana e sua consequente utilização com fins especulativos e imobiliários que, a partir de uma determinada estrutura de distribuição de riqueza, estabelecerá os padrões de consumo habitacional.

Podemos inferir que a aparente omissão do Estado se configura como estratégia contemporânea de controle da classe trabalhadora. Isto significa dizer que não existe uma omissão ou incapacidade do Estado na gestão das políticas públicas.

Ao contrário, compreendemos que as ações do Estado, por meio das políticas habitacionais, são necessárias à produção e reprodução das relações capitalistas de produção.

No espaço urbano, são reproduzidas as contradições inerentes ao sistema de acumulação capitalista como modo de produção que, em parte, se perpetua valendo-se da utilização do espaço como legitimador daquelas relações sociais de desigualdade, amplamente necessárias à sua sobrevivência.

Entendemos que a moradia precária é a materialização da especulação e expropriação dos sujeitos e que a existência e eficiência de infraestrutura e serviços constituem-se condições para a organização do viver na cidade, e que a ausência e/ou insuficiência deles acarretam situações de maiores deslocamentos, menores oportunidades de trabalho e lazer, além de produzir um estigma sobre as populações, segregadas espacial e socialmente.

O enfrentamento do déficit habitacional para o segmento com renda de até três salários mínimos e a qualificação dos lugares das habitações de interesse social no cenário brasileiro deveriam ser exemplos representativos do exercício de uma política habitacional que compreende uma profunda reformulação no modelo de gestão da habitação de interesse social.

Essas formas inovadoras implicariam na possibilidade de realização de ações interativas e participativas, nas quais as premissas conceituais sejam atendidas, a saber: a habitação é um direito e não uma

mercadoria; e o envolvimento da população que habita os territórios qualifica os projetos de habitação de interesse social em todos os seus níveis de execução.

É premente a articulação de uma política habitacional com a política urbana para a gestão das cidades que considere seus distintos habitantes em suas especificidades, implementando e aprimorando instrumentos legais que visam à consolidação da política habitacional de interesse social, ou seja, o direito à moradia e o direito à cidade.

Referências

- BEIDACK, A. R. dos S. **Análise da produção do espaço urbano de Londrina: de cincão à zona norte: 1970-2007**. 2009. 260 f. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento) Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2009.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARI-CATO, Erminia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1982. p. 37-70.
- BONTELLI, C. Setor da construção pede mudança na economia. **Folha de Londrina**, Londrina, p. 3, 24 abr. 2014. Folha economia & negócios.
- 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.
- CARDOSO, A. L. Vazios urbanos e função social da propriedade. In: FERREIRA, Regina F. C. F.; BIASOTTO, Rosane C. (Orgs.). **Políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna**. Programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais: Caderno Didático. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012. p. 17-26.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA. **Empreendimentos lançados**. [2009?]. Disponível em: <<http://goo.gl/huHqsC>>. Acesso em: 22 jan. 2014.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS**. Londrina, 2011.
- ENGELS, F. **Contribuição ao problema da habitação**. São Paulo: Alfa Ômega, 1953.
- ENGELS, F. **Para a questão da habitação**. Lisboa: Avante, 1982. Disponível Em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>>. Acesso em: 20 maio 2015.
- ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução Rosa Camargo Artigas e Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1985.
- HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates**, São Paulo, a. 2, n. 6, p. 6-35, 1982.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

LEHFELD, N. A. de S. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação**. Petrópolis: Vozes, 1988.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 6. ed. São Paulo. Cortez, 1988.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/F5Msw4>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

IBGE. **Londrina**. Paraná. Cidades. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/QSw4jM>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LONDRINA (PR). Lei n.º 1.008, de 26 de agosto de 1965. [Dispõe sobre a criação da Companhia de Habitação de Londrina]. FL, Londrina, 11 set. 1965. Disponível em: <<http://goo.gl/R1V3gG>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

PERFIL do Município de Londrina 2009: (Ano-Base 2008). Londrina: Secretaria Municipal de Planejamento, 2009.

PERFIL do Município de Londrina 2010: (Ano-Base 2009). Londrina: Secretaria Municipal de Planejamento, 2010.

PERFIL do Município de Londrina 2011: (Ano-Base 2010). Londrina: Secretaria Municipal de Planejamento, 2011.

PERFIL do Município de Londrina 2012: (Ano-Base 2011). Londrina: Secretaria Municipal de Planejamento, 2012.

PERFIL do Município de Londrina 2013: (Ano-Base 2012). Londrina: Secretaria Municipal de Planejamento, 2013.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, E. **Os impasses da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política: Lei Geral de Acumulação Capitalista: v. 2, parte sétima, capítulo XXIII**. 4. ed. São Paulo: DIFEL; Bertrand Brasil, 1980. p. 712-827.

MARX, K. **O Capital: v. 1, livros I e II**. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

NEGRI, S. M. Segregação socio-espacial: alguns conceitos e análises. **Coletâneas do Nosso Tempo**, v. 8, p. 129-153, 2008.

OGAWA, V. Mutuários desistem de casas em Londrina. **Folha de Londrina**, Londrina, 21 mar. 2014. Folha Cidades.

OLIVEIRA, F. B. N. de. Ocupação do espaço urbano: a questão da moradia. **Laboratório Didático** – USP ensina Sociologia, São Paulo, p. 1-11, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/sVknUs>>. Acesso em: 13 fev. 2014.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. S. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. In: FERREIRA, Regina F. C. F.; BIASOTTO, Rosane C. **Políticas públicas e direito à cidade: política habitacional e o direito à moradia digna**. Programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais: Caderno Didático. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 9-16.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SILVA, O. T. da. A valorização da terra e a especulação imobiliária: as transformações do mercado de terras urbanas em Niterói, São Gonçalo, Itaboraí e Maricá na nova conjuntura de produção flexível. **Tamoios**, Rio de Janeiro, a. 4, n. 1, p. 1-19, jan./jun. 2008.

TURRADO, V. **Racionalidade, resistência e especulação no espaço urbano: a política de regularização fundiária no Brasil (Rio de Janeiro) e na Argentina (Buenos Aires)**. 2012. 266 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)– Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

TV FOLHA Cotidiano. **Programa Minha Casa, Minha Vida ergue 'minicidade' iso-**

lada no Paraná. 21 out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/0lEp1c>>. Acesso em: 11 dez. 2012. Reportagem de Wilhan Santin.