

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO URBANO ATRELADO A POLÍTICA HABITACIONAL SEGREGACIONISTA EM LONDRINA/PR

URBAN TERRITORIAL PLANNING LINKED TO SEGREGATIONIST HOUSING POLICY IN LONDRINA/PR.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL URBANO VINCULADO A LA POLÍTICA HABITACIONAL SEGREGACIONISTA EN LONDRINA/PR

RESUMO

Considera-se a cidade como produto histórico e social, sendo produzida pela ação de sujeitos concretos com interesses particulares, na maioria das vezes relacionados a produção e reprodução do capital. Nesta lógica encontra-se a cidade de Londrina, cuja expansão urbana, desde sua gênese até as décadas recentes, tem como destaque a ação de proprietários fundiários e do mercado imobiliário na produção do espaço urbano, em que se avulta a construção de conjuntos habitacionais como vetor de ampliação do perímetro urbano. Objetivou-se analisar as diretrizes e a dinâmica do ordenamento do território urbano de Londrina conforme se concretiza a construção dos conjuntos habitacionais via política habitacional brasileira. Para tanto, considerou-se o recorte espaço-temporal desde 1970 até 2021, por meio do levantamento em fontes secundárias bibliográficas e documentais. Concluiu-se que a transformação da cidade em empreendimento de produzir moradias, com a valorização e a especulação imobiliária, tem legitimado a ideia da cidade produzida ou cidade mercadoria, o que fomenta um ordenamento territorial segregacionista.

Palavras-chave: Habitação. Ordenamento do território. Política pública. Segregação.

ABSTRACT

The city is a historical and social product and it is produced by the action of concrete subjects with particular interests, most of the times related to the production and reproduction of the capital. In this logic the city of Londrina is inserted, since its urban expansion, since its genesis until the recent decades, is highlighted by the action of land owners and the real estate market in the production of the urban space, highlighting the construction of housing developments as a vector for the expansion of the urban perimeter. The aim of this study was to analyze the guidelines and the dynamics of the urban planning of the urban territory of Londrina as the construction of the housing complexes is carried out through the Brazilian housing policy. For this purpose, it was used surveys in theoretical and documental secondary sources. It is concluded that the transformation of the city into an enterprise to produce houses, with the real estate valuation and speculation, has legitimated the idea of the city produced to earn income from the urban land which promotes a segregationist territorial planning.

Keywords: Territorial planning. Public policy. Segregation.

RESUMEN

La ciudad es considerada un producto histórico y social, siendo producida por la acción de sujetos concretos y con intereses particulares, en la mayoría de las veces relacionados con la producción y reproducción del capital, dentro de esta lógica está la ciudad de Londrina que tiene su expansión urbana, desde su génesis hasta las últimas décadas, caracterizada por la acción de los propietarios de tierra y del mercado inmobiliario que interfiere en la manera como el espacio urbano es producido, donde la construcción de proyectos de complejos habitacionales actúa

 Idene Terezinha Antonello^a

 Léia Aparecida Veiga^b

 Isabelle Teixeira Bertini^c

^a Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, PR, Brasil

^b Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, PR, Brasil

^c Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, PR, Brasil

DOI: 10.12957/geouerj.2023.75112

Correspondência: antonello@uel.br

Recebido em: 06 nov. 2022

Revisado em: 27 abr. 2023

Aceito em: 09 ago. 2023



como vector de ampliación del perímetro urbano. Este artículo tiene como objetivo analizar las directrices y la dinámica del ordenamiento territorial urbano de Londrina, que está relacionada con la realización de los proyectos de complejos habitacionales a través de la política habitacional brasileña, teniendo como corte espacio-tiempo la ciudad de Londrina desde su génesis pero con foco en la producción de desarrollos habitacionales desde 1970 hasta 2021. Para ello, se utilizó la revisión de fuentes teóricas y documentales. Como conclusión se observa que la transformación de la ciudad en empresa productora de vivienda, en el contexto de la valoración y especulación inmobiliaria, ha legitimado la idea de que produce la ciudad para rentabilizar el suelo urbano, generando un orden territorial segregacionista.

Palabras-clave: Habitación, ordenamiento del territorio, política pública, segregación.



INTRODUÇÃO

A cidade, na perspectiva teórica adotada nessa pesquisa, é parte fundamental no processo de (re)produção da estrutura social sendo o *locus* da (re)produção da sociedade capitalista. Nesse sentido, Carlos (2001), concebe o espaço urbano como “[...] condição, meio e produto da realização da sociedade humana em toda a sua multiplicidade” (CARLOS, 2001, p. 11).

A cidade enquanto uma materialidade do urbano, sendo este um processo no qual as abordagens e pontos de vistas atingem uma complexidade maior (LENCIONI, 2008), é entendida por Carlos (2001, p.26) como representação do “[...] trabalho materializado; e representa uma determinada forma do processo de produção e reprodução de um sistema específico, portanto, a cidade é também uma forma de apropriação do espaço produzido”.

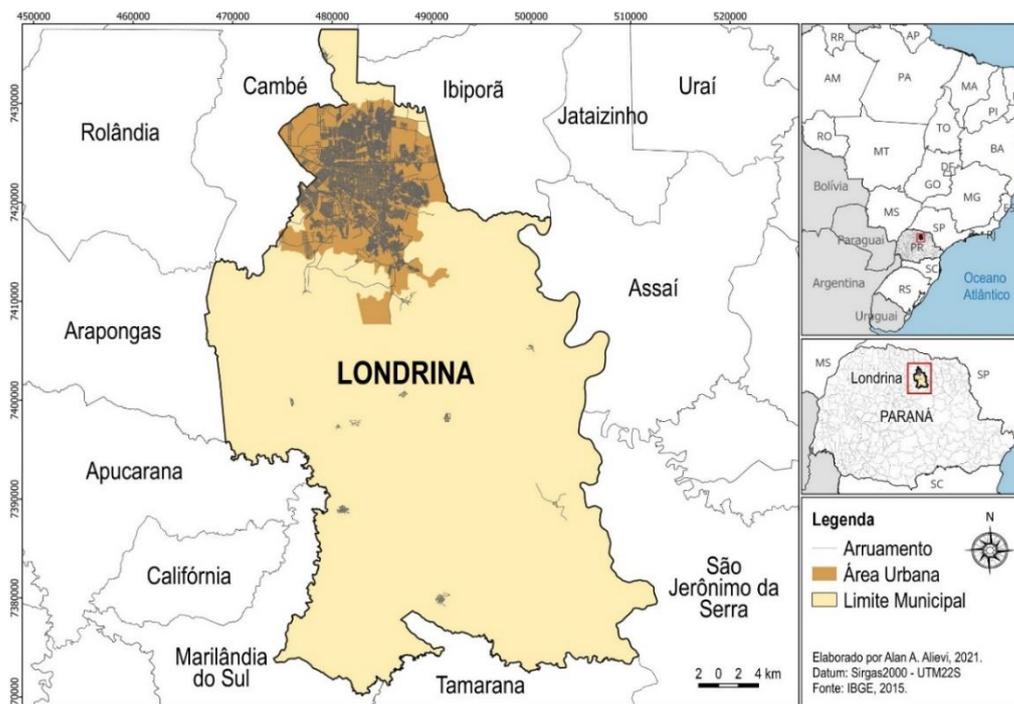
Complementando, defende-se que a cidade é a “[...] materialização de relações da história dos homens, normatizadas por ideologias; é forma de pensar, sentir, consumir, é modo de vida, de uma vida contraditória” (CARLOS, 2001, p. 26-27).

A cidade é fragmentada na medida em que apresenta no seu interior uma diversidade de usos que são articulados por fluxos diversos (de pessoas, de informações, de capitais, de mercadorias, etc.). Além disso, é importante destacar que é reflexo e condicionante social pelo fato dessa diferenciação do uso do solo estar intimamente relacionada aos interesses de diferentes segmentos que compõem a sociedade, sendo, portanto, um resultado das relações capitalistas estabelecidas, um reflexo social e desigual (CORRÊA, 1989).

Partindo dessa base teórica, o recorte espaço-temporal desta pesquisa englobou a cidade de Londrina, localizada no Norte do Paraná (figura 1). A cidade foi fundada em 1929, em um contexto de ação do Estado e de empresas imobiliárias, tendo como ponto central a produção da cidade desde sua gênese. No entanto, a partir dos dados disponibilizados pela prefeitura, verifica-se que a produção dos conjuntos habitacionais foi mais expressiva a partir da década de 1970 até 2021.



Figura 1. Localização do município de Londrina-Paraná



Fonte. IBGE, 2015

Este artigo é fruto de reflexões realizadas sobre a ação de agentes produtores do espaço urbano e o ordenamento territorial de Londrina, tendo como foco o processo de segregação socioterritorial, no tocante à habitação, isto é, a política habitacional implementada na cidade. Nesse sentido, o objetivo central consistiu em analisar as diretrizes e a dinâmica do ordenamento do território urbano em Londrina conforme se concretizou a construção dos conjuntos habitacionais via política habitacional brasileira.

Os procedimentos metodológicos foram estabelecidos a partir de levantamentos em fontes secundárias, sendo: (i) seleção e análise de um referencial bibliográfico para a elaboração de um arcabouço teórico-metodológico sobre a temática em discussão; (ii) levantamento de dados juntos aos órgãos municipais, tais como: COHB- LD (Companhia de Habitação de Londrina), Prefeitura, IPPUL (Instituto de Planejamento e Pesquisa urbana de Londrina e de outras fontes de informações estatísticas.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com foco nos aspectos da realidade não quantificáveis, buscando compreender e explicar a dinâmica das relações sociais. Tendo por base Minayo (2001), entende-se que a pesquisa qualitativa tem o olhar direcionado para um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.



A lógica excludente imposta pelo capital imobiliário e fundiário em Londrina

A matriz do ordenamento do território de Londrina foi assentada em um desenvolvimento geograficamente desigual próprio do modo de produção capitalista, que comanda a produção do espaço urbano mediante a concentração da estrutura fundiária e do poder político e econômico nas mãos de uma elite que assume as diretrizes desta matriz. Assim sendo, Villaça (2011, p. 37) destaca que “[...] nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado/compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade”.

Por conseguinte, a desigualdade vincula-se intrinsecamente à segregação urbana, fruto das contradições gritantes que afloraram deste processo, ou seja, “[...] o enorme desnível que existe entre o espaço urbano dos mais ricos e o dos mais pobres” (VILLAÇA, 2011, p.37).

A cidade de Londrina apresenta desde seu projeto inicial essa segregação urbana visto que foi criada como um empreendimento capitalista com diferentes preços de terra urbana. Considerando o contexto histórico de concepção, a cidade foi fundada em 1929, em um período de intensa incorporação de terras visto a produção cafeeira no Norte do Paraná e a fundação de cidades por empresas loteadoras de terras.

Na porção Norte do Paraná, nas décadas compreendidas entre 1920 e 1960, a terra passou a ser comercializada para atividade rural e urbana. O estado do Paraná, por meio da Lei n. 2.125 de 31/03/1922, passou a liberar concessões de terras maiores que 50 mil hectares e autorizou a venda direta de terras. Foi essa lei que permitiu a Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) a aquisição de 515.017 alqueires no Norte do Paraná entre 1925 e 1928 (ROSANELI, 2009).

A ação do Estado mediante a referida lei proporcionou a atuação de inúmeras empresas privadas que se autodenominavam empresas colonizadoras (LOPES, 1982). Monbeig (1984, p. 237-241), ao discutir sobre a ação das empresas colonizadoras no norte do Paraná, destacou que “não passava de uma transação comercial, um negócio para inúmeras empresas”. Nesse sentido Rosaneli (2009) destacou que empresas de diferentes portes e com capital oriundo de diversos países atuaram no processo de comercializar terras no norte paranaense. Segundo o autor, por ação das empresas loteadoras, foram fundadas 96 cidades por 41 companhias loteadoras no Norte do Paraná¹, que posteriormente seriam transformadas em municípios, sendo Londrina fundada no final da década de 1920. A ação dessas empresas evidencia que muitas destas atuavam no parcelamento rural e urbano.

¹ Não foram contabilizadas por Rosaneli (2009) as cidades criadas por essas empresas e que permaneceram como patrimônios e distritos.



Tomazi (1997, p. 203) destaca que além das empresas loteadoras de terras, o Estado:

[...] também foi um colonizador direto [...] o governo paranaense esteve sempre presente na formulação de uma legislação que beneficiou as empresas/concessionárias e principalmente a CTNP. Além da legislação, que poderia ficar letra morta, procurou agilizar o processo das concessões/vendas para que a região em foco, pudesse ser (re)ocupada o mais rapidamente possível. Se isso não se realizou, neste período, foi devido as condições externas que prejudicaram este projeto.

Chama-se a atenção para o papel do Estado e das empresas loteadoras, entendidos como “agentes produtores do espaço” (CAPEL, 1974; CORRÊA, 1989) que atuaram no sentido de auferir lucro. O estado do Paraná, ao vender terras devolutas², beneficiou as companhias de terras que ao parcelarem terras rurais e urbanas obtiveram ganho de capital. Ressalta-se que a especulação imobiliária nas áreas urbanas ocorria com a criação de vazios urbanos entre a área central e as vilas criadas, e no campo se dava quando “[...] porções de terras, não exploradas, fundos de vale cobertos de florestas e sem valor para a cafeicultura [...], mas que mais tarde foram sendo valorizadas e vendidas como pequenas propriedades” (TOMAZI, 1997, p. 171).

Nesse contexto de parcelamento de terras e com a função de assumir o papel de “mercado de abastecimento e exportação” (MONBEIG, 1945, p. 12), Londrina foi projetada inicialmente para abrigar cerca de 20.000 habitantes. E já apresentava em seu projeto urbanístico certa especialização das áreas e as primeiras evidências de segregação urbana, revelada por uma distinção de valores, que se concretizou em diferentes usos e padrões (LINARDI, 1995). Müller (1956), ao discutir sobre a planta inicial de Londrina, destacou as áreas ocupadas pelo comércio atacadista e com fins residenciais. A planta original de Londrina seguiu o padrão de um tabuleiro de xadrez, constituído por cerca de 250 quadras de aproximadamente 10.000 m² cada.

No decorrer das décadas de 1930 e 1940 a expansão urbana ocorreu para além dos limites da planta urbana elaborada previamente pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP, 1975), conforme pode ser verificado na figura 2. Isso porque foi crescente a comercialização de novos lotes e a criação de vilas nessas primeiras décadas, ao ponto de o poder público municipal proibir no ano de 1948, conforme Alves (2005), a criação de “novos loteamentos nas adjacências da cidade”.

No transcorrer dessas duas décadas (1930-1940), a instalação da linha ferroviária e de construções como da igreja, da sede da prefeitura, da câmara dos vereadores, do fórum, do escritório de vendas da CTNP e a criação dos pontos de carros de aluguel nas imediações da atual Praça Willie Davis, garantiriam a centralidade da cidade (FRESCA, 2007). Segundo a autora as atividades terciárias (comércio e prestação de serviços) estavam sendo implantadas, com localização orientada pela CTNP, ou seja, seguiam o

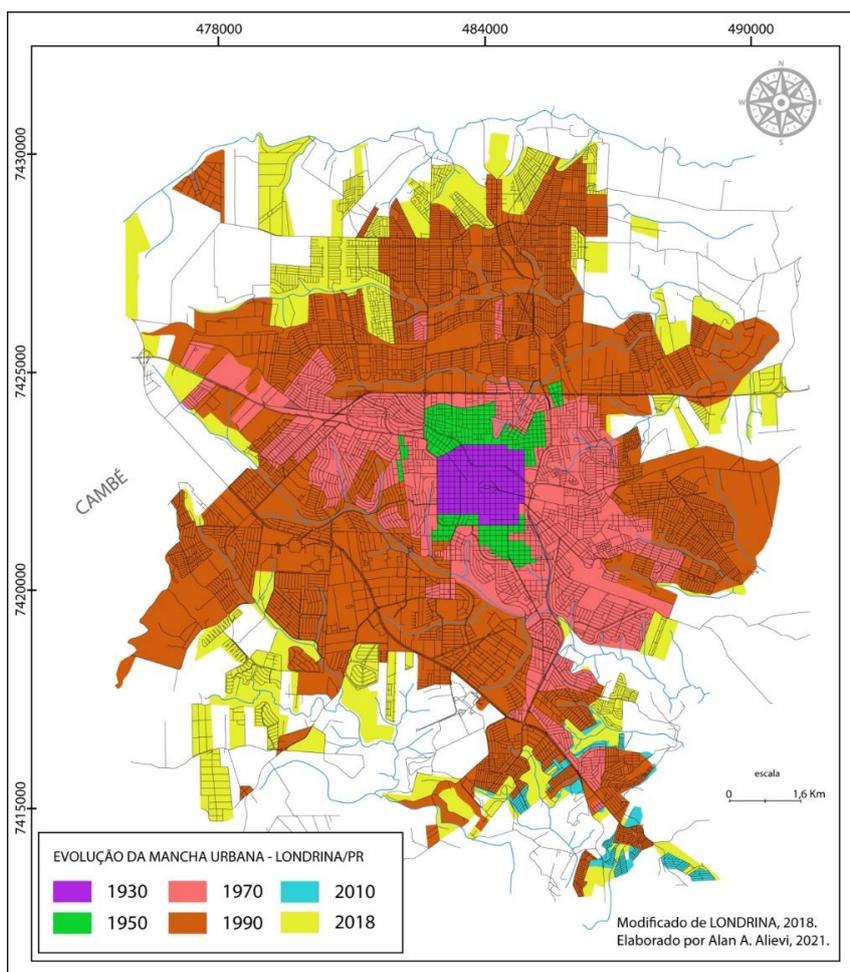
² Ressalta-se que no Paraná, de 1920 a 1960, o Estado além de beneficiar as empresas com as terras por um preço abaixo do mercado e a concessão da ferrovia para a CNTP, doou grandes extensões de terras rurais para pessoas próximas do governo e comercializou diretamente sem intermédio das empresas imobiliárias, além de criar núcleos urbanos. Maiores detalhes ver Tomazi (1997).

estabelecimento de áreas com funções definidas, sendo semelhante aos tipos de zoneamentos funcionalistas do planejamento urbano do urbanismo modernista (figura 2).

Nas décadas seguintes, a expansão urbana de Londrina foi maior entre 1970 e 1990, embora tenha havido grande crescimento entre 1950 e 1960. Além disso, destaca-se menor crescimento entre 1990 e 2010, com retomada no período compreendido entre 2010 e 2018.

Nas décadas de 1950 e 1960 o crescimento horizontal da cidade já ultrapassava as linhas do traçado original, com aumento no sentido norte e sul da área central (figura 2), contrariando a Lei Municipal n. 133, que foi promulgada em 12/07/1951, e objetivava disciplinar o uso do solo, circulação e equipamentos básicos, dentre outros critérios (PAULA et al, 2013).

Figura 2. Expansão da área urbana de Londrina entre 1930 e 2018



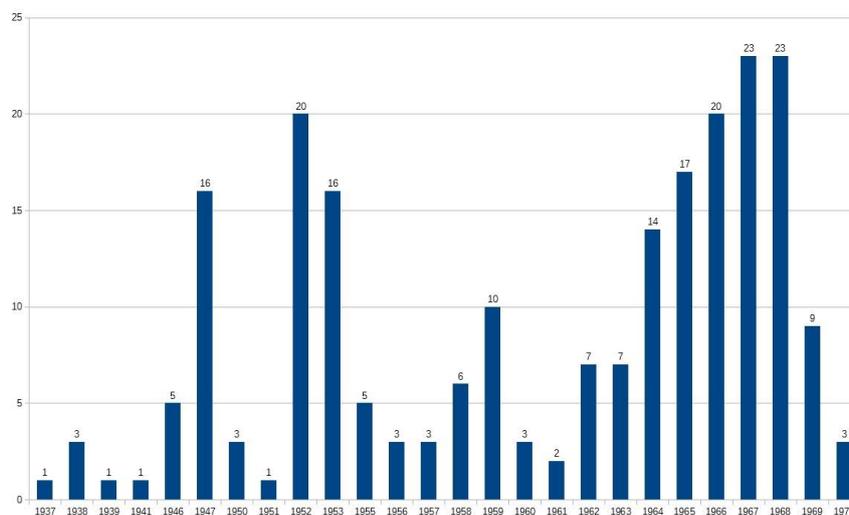
Fonte. Londrina, 2018.



A expansão da área urbana de Londrina continuou a ser impulsionada pelo capital imobiliário e fundiário nas décadas de 1950 e 1960, assim como ocorreu na sua fundação. Paula et al (2013, s/p) destacaram que além dos agentes privados, houve a participação da gestão municipal nesse processo comercialização de lotes urbanos, “[...] uma vez que os lucros obtidos com os altos preços dos lotes urbanos e com a especulação imobiliária eram elevados”.

Frente à ação dos agentes destacados pela autora supracitada, nos anos de 1937 e 1950, foram aprovados 31 loteamentos. E entre 1951 e 1960, foram aprovados outros 66 loteamentos (figura 3). Cabe destacar a promulgação da lei que visava disciplinar a expansão urbana da cidade, ocorrida justamente em 1951. Loteamentos estes que continuariam a ocorrer de forma mais intensa na década seguinte, tendo entre 1961 e 1970 um quantitativo de 125 loteamentos iniciados na cidade de Londrina (LUIZ, 1991). Esse aumento da quantidade de áreas urbanas loteadas a partir de 1950 reverberou no perímetro urbano, que apresentou crescente aumento a cada década, passando de 2,50 km de área, em 1957, para 106,00 km, em 2001.

Figura 3. Quantidade de loteamentos aprovados em Londrina entre 1937 e 1970



Fonte. JARRETA, 1978 e ALVES, 1991 *apud* LUIZ, 1991.

As figuras 2 e 3 evidenciam a expansão da cidade como uma forma de apropriação fundiária e da valorização da terra por parte de grupos ou agentes produtores do espaço urbano, conforme discutido por Capel (1974), Correa (1989), Harvey (2013). Assim, voltando o olhar para a valorização da terra urbana, a produção de moradias e a expansão da malha urbana, fica evidente que em um contexto capitalista, no qual se tem a ação de agentes (Estado e proprietários fundiários, imobiliários, dentre outros) e um mercado de terras, a cidade é transformada em um grande empreendimento capitalista.



Posto como um elemento importante do processo capitalista de produção de moradias, a segregação foi intensificada nas décadas de 1950 e 1960, em Londrina. A área central, além dos casarões da elite, passou a apresentar os primeiros edifícios da cidade, sendo o primeiro o Santo Antônio, construído em 1949. Os edifícios passaram a ser uma das formas de reinvestimentos de lucros e rendas de atividades diversas, dentre as quais, a cafeicultura. Portanto, a área central teve acentuada sua característica de residência de parcela da elite local que investia seus lucros e rendas na produção de edificações horizontais e verticais de modo a atestar sua ascensão social (LINARDI, 1995; FRESCA, 2007).

Nas porções periféricas encontrava-se a maior parte das moradias da classe trabalhadora, constando, inclusive, as ocupações irregulares (favelas), que foram sendo criadas, em um primeiro momento, próximas a área central na década de 1950. Posteriormente, conforme foi ocorrendo o processo de mecanização das lavouras, por conseguinte, o aumento do êxodo rural, as favelas começaram a ser criadas principalmente nas porções periféricas a área central da cidade.

Se até a década de 1960 a produção cafeeira era o principal produto da economia no Norte do Paraná e contribuía para a fixação das famílias no campo, a partir da década de 1970, em meio às transformações na agropecuária no norte paranaense, com substituição da cafeicultura e dos gêneros alimentícios por culturas mecanizadas intimamente ligadas à produção e reprodução do capital industrial (PADIS, 1981; LOPES, 1982; GRAZIANO, 1998), cidade e campo no Norte Novo passaram por transformações, impulsionando a partir do final de 1960 a fixação de pessoas na área urbana em detrimento da rural.

Os dados da tabela 1 evidenciam que, em 1950, a população rural respondia por 52,07% do total municipal de londrinenses, e, em 1960, esse percentual decaiu para 42,60%. E o inverso ocorreu com a população urbana que aumentou de 47,93% para 57,40% em 1960. O crescimento da população urbana manteve ritmo acelerado nas décadas seguintes, atingindo em 1970, o percentual de 71,69%, e, em 1980, de 88,48% da população total do município.

Esse crescimento no contingente populacional de Londrina, seja no total seja na quantidade de habitantes urbanos, perdurou nas décadas seguintes a 1980. Essa dinâmica se manteve sendo que em 2010, a cidade contava com um total de 506.701 habitantes com 97,4% (493.520 indivíduos) residindo no espaço urbano e 2,6% (13.181 indivíduos) encontravam-se no espaço rural (tabela 1). Segundo dados preliminares divulgados do Censo Demográfico de 2022, Londrina-Pr atualmente possui 555.937 habitantes. Vale salientar que ainda não foram divulgados dados referentes a população rural e urbana do município (IBGE, 2000, 2010, 2020, 2023).



O processo de urbanização de Londrina foi intenso a partir das décadas de 1960/1970, quando ocorreu a substituição da lavoura cafeeira por culturas temporárias e mecanizadas, aprofundando assim o processo migratório campo-cidade. Tal fato potencializou os problemas da falta de equipamentos sociais (saúde, educação, lazer) e de infraestrutura (habitação social, saneamento básico), que atingiram, principalmente, a população de baixo ou sem poder aquisitivo. Essa dinâmica está vinculada a uma urbanização acelerada e segregacionista que se constituíram na marca do processo de urbanização no Brasil, logo de Londrina.

Tabela 1. População urbana e rural de Londrina a partir de 1935

Ano	Pop. Urbana	Pop. Rural	% Urbana	% Rural	Total
1935	4.000	11.000	26,67	73,33	15.00
1940	19.100	56.196	25,37	74,63	75.296
1950	34.230	37.182	47,93	52,07	71.412*
1960	77.382	57.439	57,4	42,6	134.821
1970	163.528	64.573	71,69	28,31	228.101
1980	266.940	34.771	88,48	11,52	301.711
1991	355.062	33.269	91,43	8,57	388.331
1996	396.530	16.364	96,04	3,96	412.894
2000	433.369	13.696	96,94	3,06	447.065
2010	493.520	13.181	97,40	2,60	506.701
2022	-	-	-	-	555.937

* Desmembramento de município de Cambé (1947) de Londrina.

Fonte. PAULA et al, 2013. IBGE, 2023.

Essa expansão urbana³ foi direcionada, em particular, via ação dos ‘promotores imobiliários’ (CAPEL, 1974) (residência de alto padrão horizontal e vertical) na porção sul e sudoeste, dos grupos excluídos (aumento das favelas principalmente nas zonas Sul, Leste e Norte) e via a gestão municipal local, com a criação dos conjuntos habitacionais, na zona Norte e em outras porções nas periferias da cidade, que será tratado no próximo tópico deste artigo.

A política habitacional e seus desdobramentos no território londrinense

Como apontado anteriormente, somente a população de alto poder aquisitivo conseguia ter acesso a lotes com uma boa localização e infraestrutura, ou seja, desde este período essa realidade era inacessível para

³ Ressalta-se que a produção social do espaço urbano de Londrina, tendo como um dos elementos a construção de moradias para famílias de maior e menor poder aquisitivo, fomentou o aumento das áreas de vazios urbanos, dando continuidade ao processo de especulação imobiliária, processo este presente desde a gênese da cidade.



grande parcela da população e a produção social do espaço periférico ao centro continuava ocorrendo (COHAB, 2011).

Um dos principais motivos para a intensa e rápida expansão da malha urbana de Londrina foi o êxodo rural, no qual diversos produtores rurais tiveram a necessidade de procurar empregos na cidade devido à modernização conservadora no campo (BEIDACK; FRESCA, 2010). Em sua grande maioria a população que saía do campo em direção à cidade pertencia à fração da classe trabalhadora de menor poder aquisitivo. Por essa razão estas pessoas não possuíam condições financeiras de construir suas próprias moradias de forma adequada e assim passavam a morar em barracões e favelas.

Com isso, as primeiras favelas de Londrina remontam a década de 1950, sendo: Pito Aceso, Vila do Grilo, Vila Esperança e Caixa Econômica. Na década seguinte apareceram mais favelas, tais como Cantinho do Céu (Fundo de Vale do Jardim Paulista), Vila Ricardo (Moinho de Trigo) e Vila Marísia. Dessa forma, “[...] muitos loteamentos realizados de forma precária configuravam uma paisagem urbana dramaticamente dividida” (COHAB, 2011).

Como uma tentativa de mudar essa realidade, foi implementada a política habitacional na cidade de Londrina a partir da homologação da Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD) sob a Lei Municipal nº 1.008, de 26 de agosto de 1965. Porém, a criação da Companhia e do Fundo Municipal de Assistência para a Casa Própria não possuía recursos necessários para lidar de forma eficiente com o déficit habitacional sem o auxílio de outras instâncias governamentais (COHAB, 2011).

A sua atuação foi de fato efetivada somente em 1969, depois de grandes esforços do então presidente da Companhia Nelson Gavetti para conseguir a regularização da inscrição no Banco Nacional de Habitação (BNH) e da integração ao Sistema Financeiro da Habitação (GAVETTI, 1998). Beidack (2009) salienta que entre este intervalo de cinco anos, quem atuou frente à construção de moradia para a população de menor poder aquisitivo na cidade foi a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) e foram construídos quatro empreendimentos, com 128 unidades.

A década de 1970 foi marcada pelo início das atividades da Cohab-LD, com foco na produção de unidades habitacionais para famílias com renda de até três salários-mínimos. Em um primeiro momento, a produção foi considerada tímida e depois, no final da década acontece um período de grande expansão. Ressalta-se que durante o período de 1970 a 1979, foram construídos 19 conjuntos habitacionais com um total de 8.397 unidades. Ficava evidente como a ação da Cohab-LD iria modificar drasticamente o ordenamento territorial da cidade.



Segundo dados da Cohab (2015), o primeiro conjunto construído foi o Vitória Regia, na zona Leste da cidade. Neste período foram construídos os seguintes conjuntos distribuídos em diferentes pontos da cidade: (i) zona leste: Barra Vento (1971), Pindorama I e II (1972), São Pedro (1973) e São José (1973); (ii) zona oeste: Gávea (1973); (iii) zona norte: Charrua (1971) e (iv) zona sul: Conjunto das Flores (1970) e Jerumenha (1972). Percebe-se que neste período inicial foram construídos conjuntos habitacionais com poucas unidades em diferentes áreas da então malha urbana da cidade (MARTINS, 2007).

Além disso, Gavetti (1998) menciona que alguns destes conjuntos foram utilizados para destinar as famílias do chamado “desfavelamento” que tinha como ideia principal acabar com as favelas da cidade. Pode-se citar como exemplo o conjunto habitacional Barravento, que recebeu as famílias da favela Bom Retiro, e o conjunto habitacional Pindorama I, local onde os moradores da favela Fraternidade foram realocados.

Dentre os conjuntos construídos no final da década de 1970 e começo da década de 1980 pode-se citar o Ruy Virmont Carnascialli (1978), Milton Gavetti (1978), Parigot de Souza I e II (1979), Aquiles Stenguel (1980), João Paz (1980), Semíramis Barros Braga (1980), Chefe Newton Guimarães (1980) e Sebastião de Mello Cesar (1980). É importante mencionar que todos estão localizados na zona norte da cidade e distantes da área central e popularmente recebem o nome de “Cinco Conjuntos”, tal fato fica visível na figura 4. A partir deste momento, “[...] Londrina passa a produzir conjuntos habitacionais com número elevado de unidades, ocupando áreas destinadas até então a atividade agrícola, que são incorporadas ao perímetro urbano, mas que recebem incipientes obras de infraestrutura” (COHAB, 2011, p. 51)

Na figura 4 é possível verificar a localização das construções destes conjuntos habitacionais, no período compreendido entre 1970 e 2000. O comportamento observado no período expressa o direcionamento no ordenamento do território, que segue a lógica da terra como mercadoria, bem como reflete a estratégia do capital fundiário/imobiliário de criar os vazios urbanos via política pública, na perspectiva futura da valorização imobiliária e sua respectiva especulação. Ressalta-se que todas as zonas da cidade receberam a construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas, como é possível observar na figura 4, porém, a grande concentração ocorreu na região Norte. Essa dinâmica de concentração dos conjuntos habitacionais de interesse social na referida Região vincula-se aos vetores de crescimento da cidade, sendo que o vetor norte apresentou uma expansão urbana já na década de 1950. E teve continuidade com a construção do que se denominou os “Cinco Conjuntos” (1970-80), tal fato vincula-se a disponibilidade de terras com menor valor, uma vez que predominava a produção agrícola. O valor da terra constitui-se em um dos critérios na opção da produção de moradias para a população de baixo poder aquisitivo.

Nessa dinâmica o vetor Norte torna-se o alvo de direcionamento das políticas habitacionais, tendo em vista a crescente demanda habitacional, mediante o aumento da população urbana de Londrina, entre 1960 e



1980, que teve um ganho de aproximadamente 100 mil novos habitantes neste período, 70 mil habitantes na década de 1990 e mais 100 mil habitantes nas primeiras décadas do século XXI (tabela 1). Cabe frisar, que atualmente esse vetor norte (Região Norte) continua a concentrar a construção de conjuntos habitacionais de interesse social, tanto da política pública habitacional nacional (Programa Minha Casa Minha Vida) com a estadual (Programa Casa Fácil), pois ainda mantem baixos valores da terra em relação ao vetor sul/sudeste de crescimento.

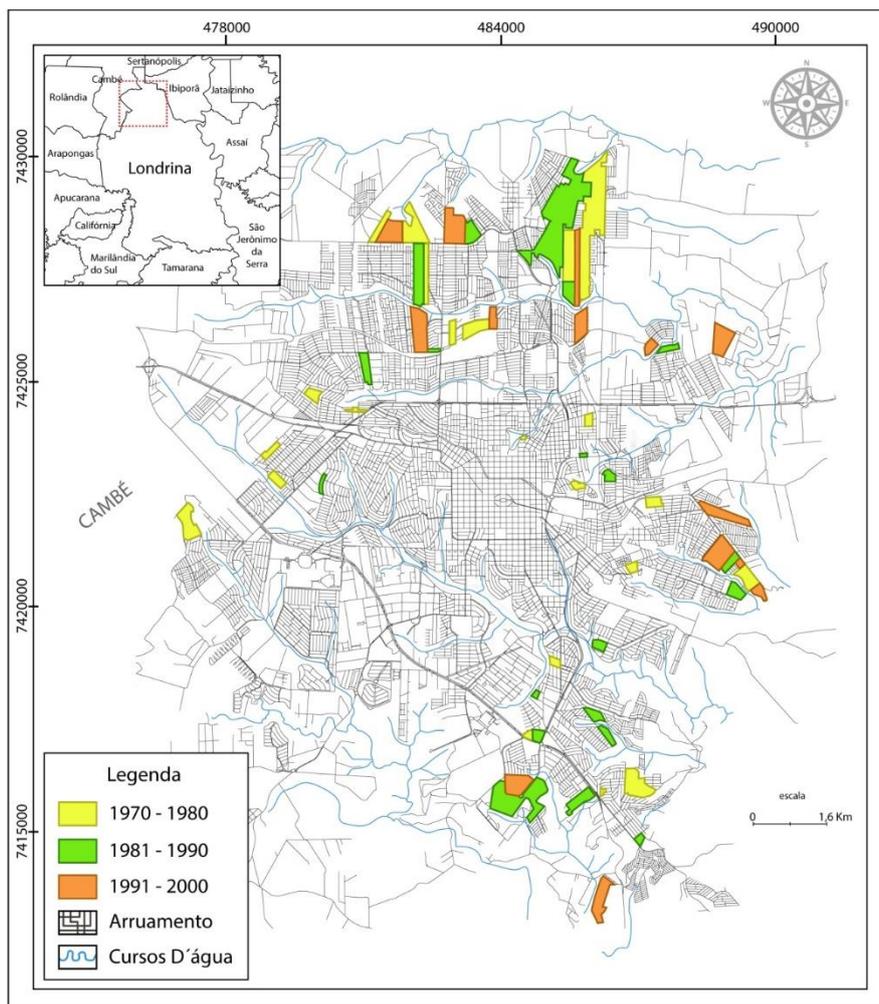
No vetor sul/sudeste destaca-se a implantação do Shopping Center Catuaí (Região Sul, em 1990), que desencadeou o processo de especulação imobiliária mediante a, valorização e ocupação de lotes, tendo como direção do ordenamento do território a construção condomínios horizontais de alto padrão (condomínios fechados), bem como uma nova área verticalizada e valorizada, localizada na Gleba Palhano (Região Sul).

Amorim (2011) complementa que, devido ao fato de a cidade ter se desenvolvido a partir de interesses no mercado imobiliário, ainda são destinadas áreas distantes da malha urbana para a localização dos conjuntos habitacionais, colocando em movimento a prática da segregação territorial e de vazios urbanos. Em se tratando das unidades habitacionais,

[...] das 35.666 construídas em Londrina, 56% foram produzidas na zona norte. Foram nos anos de 1978 a 1983, quando mais se produziu unidades habitacionais em Londrina, das 18.742 unidades construídas na cidade, foram 13.544 só na zona norte, ou seja, foram 72% do total (BEIDACK; FRESCA, 2010, p. 5).

Como pode ser visto, a década de 1980 iniciou-se com o grande advento da produção de moradias em Londrina. Constata-se que grande parte dos projetos dos empreendimentos foram aprovados antes da crise deflagrada no BNH no final da década de 1970 e começo da década de 1980. Logo este fato não impediu a construção dos conjuntos habitacionais, pois as verbas já estavam destinadas para as essas construções (MARTINS, 2007, p. 93). Naquele momento os empreendimentos verticais foram o foco do mercado imobiliário londrinense. No total, no transcorrer da década de 1980, foram construídas 15.907 unidades habitacionais em 67 conjuntos (figura 4).

Figura 4. Localização dos Conjuntos habitacionais por décadas em Londrina



Fonte: Adaptado de MARTINS (2007, p. 115)

Zanon, Cordeiro e Junior (2015) salientam que a década em questão “[...] representa, até o presente momento, o ápice da produção de unidades habitacionais no município, sendo que, ao mesmo tempo, este período foi intenso e deslocado das diretrizes de planejamento urbano”.

Chama-se a atenção que nesse processo para a Cohab-LD, que assumiu o papel de agente do Programa de Financiamento de Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), e tinha como objetivo principal:

[...] propiciar recursos aos Agentes Financeiros do plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, com vistas a construção de habitações em terrenos próprios ou a serem adquiridos pelos beneficiários finais, a melhoria de imóveis próprios dos beneficiários finais e aquisição de imóveis com até 180 (cento e oitenta) dias de “habite-se”, por meio de empréstimos e financiamentos junto ao BNH (LONDRINA, 2018, p. 344)



A partir deste plano foram construídas 516 unidades habitacionais. Beidack (2009) tece algumas críticas sobre este plano, já que a alternativa da autoconstrução se tornava mais barata para o poder público e ônus ficava para o trabalhador que pagaria duas vezes: tanto do momento do recolhimento do FGTS, quanto do pagamento das parcelas do financiamento do material de construção.

Em 1986, com o agravamento da crise, o BNH foi extinto. As suas funções se tornariam responsabilidade da Caixa Econômica Federal. Na década de 1990 foram construídas 6.278 unidades habitacionais em 38 conjuntos. Porém é importante mencionar que parte dessas moradias foram entregas remanescentes do Programa FICAM (LONDRINA, 2018).

A criação do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) e do Fundo Municipal da Habitação (extinto em 1990), ambos criados pelo governo federal, é considerada como um momento de baixa produção habitacional e aumento dos preços, o que dificultou o acesso da população de baixa renda e teve como consequência o aumento no número de favelas. Segundo dados do PLHIS de Londrina, neste período surgiram 31 novas favelas (COHAB, 2011).

Martins (2007) enfatiza que, em comparação a outras cidades, Londrina possui um número expressivo de unidades habitacionais entregues entre o período de 1969 a 2000. No entanto, muitas dessas unidades foram entregues sem as infraestruturas e serviços públicos necessários para uma boa qualidade de vida da população. Foi somente a partir de reivindicações públicas que esta realidade foi modificada. Essa questão é a principal crítica das construções dos conjuntos habitacionais distantes, geralmente no limítrofe do perímetro urbano. A população não conta com as infraestruturas técnica e social urbanística necessárias ao adquirir a sua moradia, as quais paulatinamente são concretizadas. Em determinadas áreas muitas vezes levam-se décadas para que se ratifiquem no espaço vivido desta população.

Na década de 2000, a produção habitacional de interesse social do município continuou acontecendo em passos lentos. No ano de 2002 foi lançado pelo Governo Federal o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e tinha como objetivo principal atender a demanda de moradia para a população de baixo poder aquisitivo por meio de arrendamento residencial e se caracterizava por um plano em que era necessário que se pagassem parcelas mensais de arrendamento (similar a um aluguel), e, ao final do contrato, o beneficiário exerceria a compra do imóvel (BRASIL, 2001).

Em Londrina, sob o âmbito do PAR, entre os anos de 2003 e 2009, foram construídos 17 empreendimentos com um total de 2.284 unidades. Cabe mencionar que 12 empreendimentos estão na zona norte da cidade e os outros 5, na zona leste. É importante salientar que o Programa possuía a prerrogativa de



construir unidades habitacionais em locais dotados de infraestrutura urbana básica e priorizando áreas de vazios urbanos. Porém, o padrão de construção periférico foi conservado (LONDRINA, 2018).

Segundo a Cohab-LD (2021, s/n), em 2009 o PAR encerrou suas atividades pelo fato de o município ter assinado o termo de adesão com a Caixa Econômica Federal (CEF) para participar do PMCMV -Programa Minha Casa Minha Vida, que passava ser a principal política habitacional do Brasil. A partir daquele momento, iniciava-se um novo período sobre as habitações de interesse social na cidade de Londrina. Cabe mencionar que, para a viabilização da construção dos conjuntos habitacionais, neste novo programa foram transferidos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para o Fundo Arrendamento Residencial (FAR). Além disso, as obras foram realizadas por empresas privadas contratadas pelo agente financiador.

No âmbito do PMCMV, entre os anos de 2009 e 2019, foram entregues 27 empreendimentos com um total de 5.349 unidades habitacionais em Londrina (figura 5).

O primeiro conjunto habitacional entregue foi o Residencial Elisabeth, em 2009, com 32 unidades na zona norte. Merece destaque o maior empreendimento habitacional já entregue em Londrina, denominado Residencial Vista Bela (I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e X). Na área encontram-se 2.712 unidades habitacionais e observam-se problemas de diversas naturezas tais como construções com péssimos acabamentos, violência no bairro, falta de oportunidades de emprego na localidade, falta de infraestrutura urbana básica, dentre outros. Pode-se afirmar que essa é uma característica marcante em grande parte dos conjuntos habitacionais do Programa (figura 5).

Concomitante ao PMCMV, no ano de 2011 o município assinou novos contratos com a CEF para o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários a partir recursos do Fundo Nacional para a Habitação de Interesse Social (FNHIS) sob gestão da Cohab-LD. Os programas na cidade ficaram conhecidos como FNHIS 2008 e FNHIS 2009.

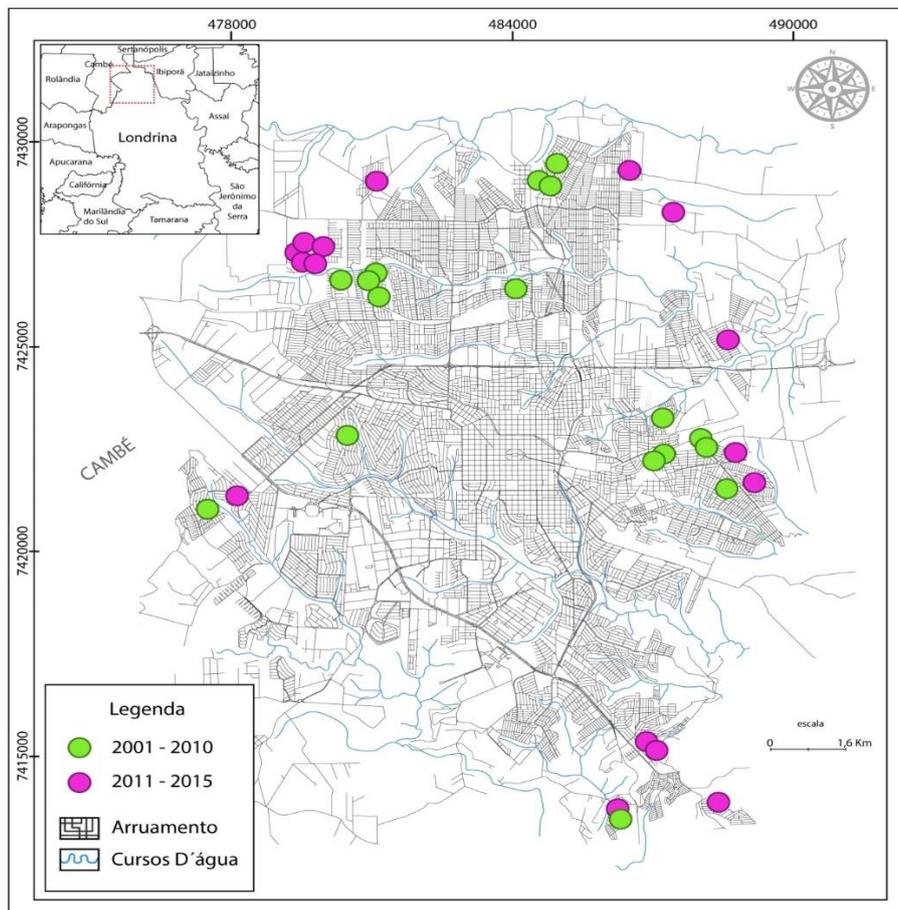
O FNHIS 2008 foi responsável pela construção de 117 unidades habitacionais e pela recuperação dos fundos de vale (margens de rios urbanos que correspondem as áreas de prevenção permanente) que estavam ocupados de forma irregular, constituindo-se em favela. Já o FNHIS 2009 construiu 293 unidades habitacionais, um barracão de reciclagem e dois centros comunitários, porém não concluiu as obras para recuperação dos fundos de vale (LONDRINA, 2018).

Outro programa que recebia financiamentos do Orçamento Geral da União era o Programa de Urbanização de Assentamento Subnormal e, no período entre 2010 e 2012, realizou o reassentamento de 292 famílias que ocupavam áreas de fundo de vale, além da revitalização destes (LONDRINA, 2018).

Nesse mesmo caminho, atualmente o Programa de Regularização Fundiária tem como intuito estabelecer garantir segurança social e jurídica para a população de baixa renda por meio da posse da terra. Segundo a Cohab, 7.759 lotes estão em processo de regularização em áreas públicas. As escrituras entregues em lotes já regularizados, entre os anos de 2012 e 2015, são 4.965 e ainda faltam escriturar 2.170, bem como há 780 lotes em fase de regularização (COHAB, 2021).

Além disso, o início do ano de 2021 pode ser considerado um momento de mudanças e grande incerteza para as políticas habitacionais pois o então presidente Jair Bolsonaro alterou o PMCMV, mediante a criação de um novo programa habitacional, intitulado como “Casa Verde e Amarela” a partir da Lei nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021. Dentre as principais diferenças entre os dois programas destaca-se a aplicação de juros. No PMCMV, a faixa 1, destinada a população com renda familiar de 0 a 3 salários-mínimos, não era taxada, porém, a partir de agora, serão aplicados juros de 4,75% a 5,25%, dependendo da localidade do empreendimento, o que dificultará cada vez mais o acesso a moradia digna para a população que mais necessita.

Figura5. Localização dos Conjuntos habitacionais por décadas em Londrina



Fonte. LONDRINA, 2018



Como novas medidas do Programa Casa Verde e Amarela, em setembro de 2021, foi anunciado o convênio “Parcerias” e o “Habite Seguro” que visa a facilitação para o acesso a moradia em Londrina, e, segundo informações presentes no blog da Prefeitura de Londrina, a Cohab-LD poderá atender 1.583 famílias (LONDRINA, 2021). O Convênio Parcerias se caracteriza pela parceria entre as três esferas: união, estados e municípios, continuando a Caixa Econômica Federal como agente financeiro. Assim, a Caixa Econômica Federal inicia a obra e os outros poderes públicos dão os demais incentivos. Estão previstos para Londrina os mesmos incentivos fiscais que eram do PMCMV, como:

[...] a isenção do Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (ITPU) durante a fase de construção dos imóveis nos dois primeiros anos da expedição do alvará; isenção da taxa de licença para a execução de unidade habitacional; isenção do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) incidente na aquisição de imóvel; isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incidente sobre os serviços de construção civil, entre outros. Além disso, o Governo do Estado do Paraná disponibiliza o Programa Casa Fácil, com um voucher de R\$ 15 mil às famílias com renda de um a seis salários mínimos (LONDRINA, 2021, s/n).

O Habite Seguro não é destinado para a população de baixa renda e prevê a promoção do direito à moradia aos profissionais de segurança, como policiais, guardas municipais, agentes penitenciários, dentre outros. Além de financiamento diferenciado previsto pela Caixa Econômica Federal, há o subsídio financeiro por parte do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) que tem como finalidade o quitar parte do imóvel financiado (LONDRINA, 2021).

A partir do breve histórico apresentado, fica evidente que as políticas habitacionais desenvolvidas desde a década de 1970 em Londrina alteraram consideravelmente a configuração e expansão da cidade. Percebe-se que as duas políticas de grande magnitude, o BNH e o PMCMV, apresentam uma repetição do padrão de urbanização segregacionista típica das políticas habitacionais subsidiadas pelo Estado, nas quais os conjuntos com renda de 0 a 3 salários-mínimos estão em sua grande maioria localizados nas periferias e sem equacionar de fato o problema do déficit habitacional. Além disso, é importante mencionar que grande parte dos conjuntos habitacionais foi construída na zona norte da cidade (figuras 4 e 5).

Apesar do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PHLIS) ter sido desenvolvido tendo como base as diretrizes e princípios presentes na Política Nacional da Habitação, configurando uma forma de assegurar o direito à moradia digna a toda a população ao mesmo tempo em que propunha um conjunto de ações para equacionar o problema do déficit habitacional de Londrina, na prática, desde sua formulação em 2011, pouca coisa se modificou. Fato este que ficou evidente na Revisão do Plano Diretor de Londrina realizado em 2018, no qual foi feito o seguinte alerta:

[...] entende-se que a produção de novas habitações não previne o surgimento ou o aumento das ocupações, pois não interfere diretamente no déficit. Quando a ocupação é removida, outras já



surgiram, e nem sempre é possível atender todas as famílias ocupantes. Além disso, o atendimento dos programas habitacionais pode não abranger a população que recebe menos de três salários mínimos, sendo que essa é a parcela que têm mais dificuldade em ser absorvida pelo mercado formal, e por isso, tende a ocupar (LONDRINA, 2018, p. 353)

Com a reeleição do Luís Inácio Lula da Silva e início do seu mandato em 2023, a política habitacional em âmbito nacional teve novos desdobramentos: inicialmente a partir da Medida Provisória nº 1.162 de 14 de fevereiro de 2023, o Programa Minha Casa, Minha Vida foi relançado, extinguindo o Programa Casa Verde e Amarela. Em 13 de julho de 2023, houve a sanção da Lei nº 14.620, discorrendo sobre o Programa. Nesta nova versão, há a expectativa de que o programa não atue apenas na construção de novas moradias. Dentre as novas medidas estão: a locação social de imóveis já construídos e melhorias habitacionais, o que pode atuar diretamente para a ocupação de áreas sem a devida função social (BRASIL, 2023).

Há expectativa de retomada da habitação social com esta nova fase, porém ainda não é possível dimensionar quais serão os impactos e como ficará a produção habitacional para a camada da população que mais precisa, tanto em Londrina quanto no Brasil como um todo. É necessário estar atento para que não aconteçam mais retrocessos.

Nesse sentido, é importante se ater aos instrumentos de planejamento urbanos que envolvem diretamente a questão habitacional e os seus desdobramentos no território, como os que constam no Plano Diretor Municipal (PDM), principalmente, a criação e aplicação das ZEIS, que será o foco da análise do próximo tópico.

Ordenamento territorial: As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Londrina

Ao se pensar nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS se remete a questão o ordenamento do território, tendo em vista que a definição dessas Zonas se vincula ao zoneamento urbano do município. Esse instrumento de planejamento urbano é essencial para as diretrizes da produção social do espaço urbano. Todavia é passível de críticas, uma vez que na concepção do urbanismo modernista foi utilizado como sinônimo de planejamento, já que se considerava que seria o zoneamento físico-territorial que levaria a ordem à cidade, subentendida como a ordem dos interesses dominantes, como os representantes do capital imobiliário.

Nessa visão sobressaem-se as ideias de Le Corbusier que classificou as funções urbanas em habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito (recrear) e circular. Para o autor, se assim fosse classificado o espaço urbano, dentro de uma visão ordenada e funcionalista, a sociedade ganharia os frutos de viver em um espaço



ordenado sem contradições e conflitos, pois o planejamento físico-territorial via o zoneamento funcionalista seria a panaceia para o caos das cidades, evidenciando o quanto esta doutrina era carregada de cunho determinístico físico-territorial. Como ressalta Souza (2006, p.127, grifo do autor) “A estética corbusiana caracterizava-se pelo despojamento e pelo primado da função, *a forma segue a função*”.

Nesse sentido, o caos urbano segundo Le Corbusier era devido à diversidade urbana (considerada como sua gênese) e da desordem nas cidades. Tal caos poderia ser facilmente resolvido pelo arquiteto ao perceber e homogeneizar as necessidades humanas como pouco numerosas e idênticas (funções urbanas). No entanto, ao não contemplar tais fatores, negligenciavam-se as diferenças sociais, bem como a diversidade urbana e sua complexidade. Nygaard, no entanto, refuta essa posição. Nas palavras do autor “[...] é justamente esta diversidade que reflete com eloquência a complexidade social e a materialização dos inúmeros conflitos de interesse no espaço urbano” (NYGAARD, 2005, p. 80).

No argumento Nygaard (2005) evidencia-se que o ponto central a ser enfatizado no planejamento são os conflitos de interesses que produzem o espaço urbano. No momento em que se deve levar em conta que ordenamento do território tem que pautar-se em um “compromisso urbano” (ASCHER, 2012) que possa enfrentar os desafios de elaborar políticas públicas urbanas voltadas para o direito à cidade. O planejamento urbano deve orientar uma justa distribuição do bônus e dos ônus do processo de urbanização, conforme as prerrogativas da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Cidade, estabelecido pela Lei 10.257/01 (BRASIL, 2001), as quais oferecem o instrumental legal para cumprir tais objetivos.

Para se atingir tal intento é necessário caminhar na direção contrária do zoneamento funcionalista na luta por um zoneamento de inclusão, como defende Souza (2006). Um “zoneamento includente” envolto na preocupação social e inclusiva, mediante a elaboração de um “zoneamento de prioridades”, o qual possa ser responsável pela superação da segregação vivenciada por uma parcela significativa da população urbana no Brasil. Parcela esta que habita favelas, loteamentos irregulares, entre outras situações de habitabilidade precárias. E é justamente neste zoneamento idealizado e defendido que ganham destaque as ZEIS.

Apesar das críticas pertinentes sobre o zoneamento, principalmente, no que se refere à rigidez na aplicação do instrumento, ao caráter social excludente e à interferência política, é importante não perder de vista que o zoneamento é um dos instrumentos essenciais para a gestão territorial, já que tem como finalidade regular o uso e ocupação do solo urbano. Hoje, no Brasil, o zoneamento está diretamente ligado aos planos diretores municipais como Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo. Conforme Antonello (2019, p.114),

[...] a imbricação entre o ordenamento do território e a elaboração/ concretização das políticas públicas voltadas para o planejamento urbano é intrínseca, uma vez que o rebatimento dessas políticas públicas no território redundará na formatação da ordenação dele.



Nesse contexto, a problemática habitacional que se atrela à política pública habitacional em Londrina está diretamente relacionada aos instrumentos de ordenamento territorial presentes no PDMPL (Plano Diretor Municipal Participativo de Londrina, 2008), mediante a definição das ZEIS – Zona Especial de Interesse Social. A criação da ZEIS contempla o estabelecimento de parâmetros para a regularização fundiária e ampliação do estoque de terras para a execução de conjuntos habitacionais de interesse social, e, portanto, aumento do acesso da população carente à moradia digna.

Ressalva-se que o Plano Diretor Municipal de Londrina anterior era de 1998 sendo revisto e atualizado em 2008, para atender ao disposto no inciso III do Art. 40 do Estatuto da Cidade que estabelece: “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001), e aprovado mediante a Lei n. 10.637 de 28 de dezembro de 2008.

Em função dessa prerrogativa da lei, em 2018, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) inicia a revisão do PDML, o qual foi aprovado em janeiro de 2022. A Lei Complementar do Uso e Ocupação do Solo encontra-se em fase de discussão pública, com a realização de audiências públicas. Na data de 22/10/2022 ocorreu 5ª Audiência Pública da referida lei, concluída sem a sua finalização e aprovação. Dessa forma, a Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo e o respectivo zoneamento urbano da cidade continuam a ser a Lei 12.236/2015.

Assim, essa pesquisa se pauta nos instrumentos do PDML de 2008 e sua Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo (2015). Na figura 6 é possível visualizar localização da ZEIS em Londrina e a tipologia utilizada. Percebe-se que localização destas é a expressão do padrão segregacionista que sofre a população carente, fomentando a exclusão socioterritorial, bem como é possível observar sua localização segue a lógica das construções dos conjuntos habitacionais em Londrina (Figuras 4 e 5). A segregação urbana é fruto da estrutura fundiária urbana concentrada e da atuação, do “complexo imobiliário-financeiro” (SHIMBO, 2016) que impõem as diretrizes do ordenamento territorial urbano conforme os seus interesses, e logo segue as linhas de uma “urbanização segregacionista” (ROLNIK, 2014).

Essa lógica segregacionista do ordenamento do território ganha força com o “complexo imobiliário-financeiro”, que interfere diretamente na política pública habitacional ao determinar o preço da terra e, por conseguinte, na localização periférica dos conjuntos habitacionais de interesse social. Neste contexto, a lógica para a delimitação e concepção das ZEIS segue a mesma diretriz. Como constata Peresini (2020), ao estudar os agentes internacionais que atuam no planejamento urbano na Argentina, as cidades se converteram em ponto estratégico do projeto neoliberal, ao proporcionar um ambiente fecundo para



acumulação do capital, ao se apropriarem e direcionarem as políticas públicas urbanas. Nas palavras da autora:

[...] houve um aprofundamento do que chamamos de ‘urbanismo neoliberal’, entendido como uma orientação das políticas públicas urbanas que promovem a comercialização e a especulação em cada componente da cidade, entendida como objeto de negócio (PERESINI, 2020, p.72 – tradução livre)⁴

Esse projeto neoliberal se expressa no ordenamento do território de Londrina. Na Figura 6 é possível observar essa dinâmica, isto é, a cidade como mercadoria (objeto de negócio), ao se analisar a localização das ZEIS, bem como os objetivos determinados para cada tipo. Na minuta de Lei do uso ocupação do solo de Londrina, a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é prevista no Art. 186.

Nesse artigo a definição de Zona Especial de Interesse Social - ZEIS constituiu na área urbana destinada predominantemente à recuperação urbanística, à regularização fundiária, à recuperação de imóveis degradados e à produção de Habitação de Interesse Social - HIS e Habitação de Mercado Popular - HMP e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Segue a definição de cada tipo:

Parágrafo único. As ZEIS, tratadas pela presente Lei, subdividem-se de acordo com sua localização e características de uso e ocupação do solo, nas seguintes categorias:

I – ZEIS 1: áreas públicas ou privadas ocupadas informalmente por segmentos populacionais socialmente vulneráveis, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de interesse social e regularização fundiária, urbanística e jurídica, resultado do Plano de Urbanização – PU, conforme estabelecido em lei;

II – ZEIS 2: áreas de conjuntos habitacionais irregulares e parcelamentos irregulares e até clandestinos, de interesse social, e preferencialmente, dos segmentos populacionais socialmente vulneráveis, executados pelo público ou empreendedores particulares, que têm disponibilidade de regularização dos imóveis conforme legislação vigente; e

III – ZEIS 3: glebas e terrenos não parcelados ou não edificados, não utilizados ou subutilizados para fins urbanos, bem como edificações não utilizadas ou subutilizadas, localizados prioritariamente em áreas onde há infraestrutura urbana ou em terrenos nos quais, há interesse de promover programas habitacionais de interesse social, resultado do Plano de Urbanização PU, conforme estabelecido nesta Lei (Lei 12236/2015).

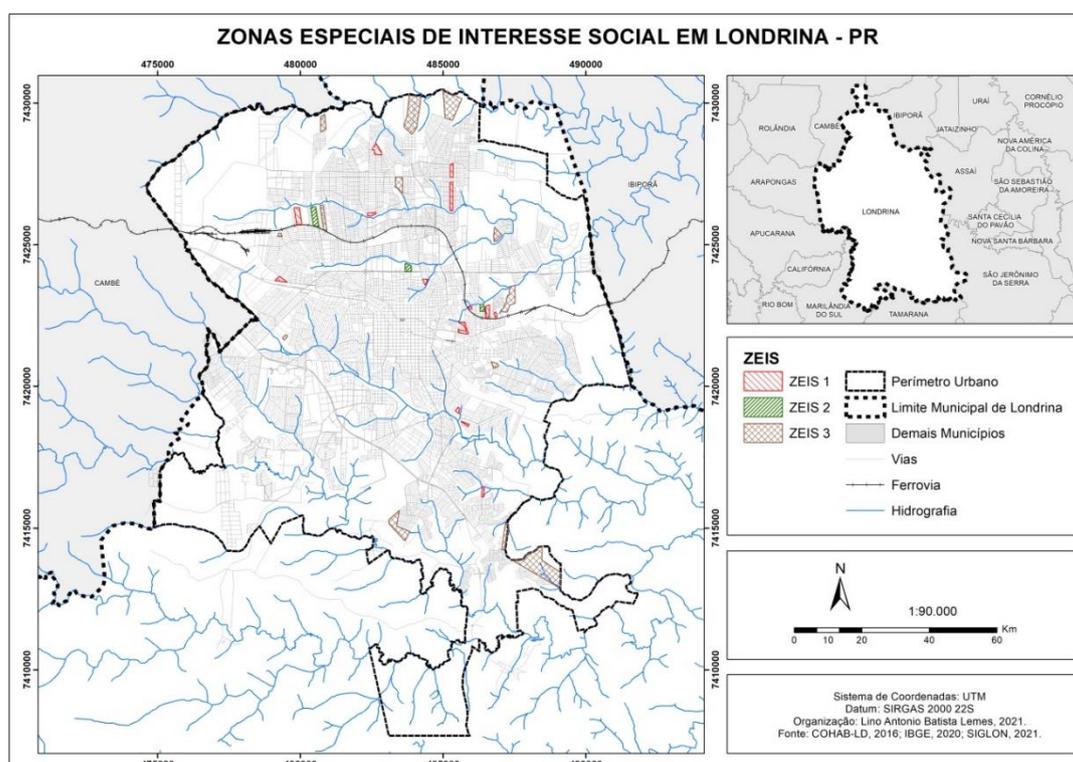
É possível afirmar a partir da definição das ZEIS, que subentende a finalidade de cada tipo, que elas estão atreladas a resolver os problemas presentes no espaço urbano de Londrina, ou seja, visam a regularização fundiária das atuais ocupações e assentamentos irregulares que abrange a ZEIS 1 e 2. Esses dois tipos de ZEIS têm um escopo específico que é regularizar essas áreas, o que é fundamental para proporcionar

⁴ [...] que se ha producido una profundización de lo que llaman “urbanismo neoliberal”, definido como una orientación de las políticas urbanas que promueven la mercantilización y especulación en cada componente de la ciudad, entendida como objeto de negocio (PERESINI, 2020, p.72)

a essa população o direito à infraestrutura técnica e social, bem como a melhoria da habitabilidade das moradias, particularmente, das famílias que vivem em favelas.

Todavia, são áreas pontuais que atingem uma pequena parcela das famílias que têm sua sobrevivência em favelas em Londrina. Tendo em vista que há 4.709 famílias vivendo nessas áreas irregulares na cidade dispostas em 69 favelas. Salienta-se que na totalidade da população londrinense se tem a demanda habitacional de 57.492 famílias (LONDRINA, 2018). Acrescenta-se a essa realidade 1.201 loteamentos e 2.905 escrituras que necessitam ser regularizados na cidade, as quais, segundo a COHAB-LD, serão prioridade na primeira etapa do Plano Municipal de Habitação (Companhia de Habitação de Londrina COHAB-LONDRINA, 2016).

Figura 6. Localização das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Londrina



Percebe-se que na definição das ZEIS não houve a preocupação em estabelecer um banco de terras (reserva de terras) para futuros conjuntos habitacionais ou ainda um estoque fundiário que permita a gestão municipal atuar na especulação imobiliária e planejar o direcionamento da política pública habitacional em Londrina. Tal direcionamento poderia vislumbrar a perspectiva de atuar e resolver a realidade das famílias em situação de vulnerabilidade social que se encontram nas favelas, além das demais famílias que demandam uma moradia junto a COHAB-LD. Nesse cenário, observa-se que principalmente, um dos componentes que



mais pesam no déficit habitacional no Brasil é o ônus excessivo com aluguel (43,3%) que consome mais 30% da renda familiar (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

Considera-se fundamental defender o papel do PDM como primordial na questão da concretização da política habitacional ao estabelecer e implantar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as quais têm como finalidade estabelecer os parâmetros para a regularização fundiária para que se garanta a função social da propriedade urbana e, assim, amplie-se o acesso da população de menor renda à terra urbanizada. Se observou que não houve um diálogo com essa parcela da população, a qual a delimitação da ZEIS visa atender via construção de conjuntos habitacionais de interesse social posto que não foi estabelecida uma dinâmica participativa que proporcionasse uma efetiva participação social, desfavorecendo a concretização de uma contestação pela demarcação de das zonas. Dessa forma, não foi possível fomentar os conflitos e a luta em prol de uma moradia digna, bem localizada na cidade de Londrina, já que a delimitação da ZEIS foi realizada mediante uma visão tecnicista, a qual se sobressai à definição inicial de tais zonas presente na Lei Municipal nº 12236/2015 (descrita acima) e na localização ilustrada pela figura 6.

A defesa por um zoneamento includente, via Lei de Uso e Ocupação do Solo, que inclui a definição e a delimitação das ZEIS, tem que estar respaldada pelo apoio da população por meio de sua participação ativa na elaboração das políticas públicas urbanas, como o PDM, para que se possa lutar por uma transformação das diretrizes que dominam no ordenamento do território e fazer frente à concepção da cidade como negócio/mercadoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica evidente que no processo de ordenamento do território na cidade de Londrina a segregação se fez presente desde sua gênese, sendo acentuada no decorrer das décadas via ação do Estado e de agentes privados. Em se tratando da habitação, esses agentes em busca da obtenção do lucro de diferentes formas acabaram por produzir moradias ora para a classe de maior poder aquisitivo ora para a classe trabalhadora. Essa lógica engendra a segregação urbana, a qual subentende a negação à promoção da igualdade e do direito a cidades mais justas.

Nesse sentido, os resultados desta pesquisa demonstram a necessidade de se elaborar uma lei de ordenamento do território de Londrina que vise criar estratégias com o escopo a mudar esta lógica segregacionista marcante da dinâmica urbana e buscar atingir o objetivo a que se propõe a lei de uso e ocupação do solo que é concretizar a função social da propriedade urbana no território. Dessa forma, acredita-se que o planejamento urbano pode cumprir um papel fundamental na transformação do espaço urbano ao



superar os obstáculos colocados pelos interesses de mercado e implementar via os instrumentos de ordenamento do território mecanismos para se lutar pelo direito à cidade.

Contudo se sabe que o plano diretor municipal (PDM) como a principal política de desenvolvimento urbano pode seguir o caminho inverso produzindo cidades excludentes, como foi verificado nesta investigação ao se analisar a dinâmica segregacionista da produção social do espaço urbano londrinense. Como diz Villaça (2005), o PDM pode mascarar a realidade posto que tem o apoio de uma minoria da população de alto poder aquisitivo que participa da audiência pública, e que percebe a necessidade de defender os seus interesses, em detrimento à maioria de baixa renda que opta por se ausentar da participação, já que não compreendeu a possibilidade de ter os seus interesses atendidos. Esse ponto é essencial na defesa do planejamento com potencialidade de transformação das cidades, isto é, se assenta na participação dos atores sociais, visando um planejamento urbano com diálogo que possa trazer à tona os conflitos e contradições que marcam o espaço urbano. Dessa forma pode-se avançar da “ilusão dos planos diretores” para a “utopia experimental” defendida por Lefebvre (1991), no sentido de uma utopia como horizonte, como um farol que tenha como irradiação a energia advinda da participação social (leia-se conjunto dos produtores do espaço, os dominantes e os excluídos), portanto, não entendendo a utopia defendida por Lefebvre (1991) como uma premissa de aceitação do espaço concebido pelos planejadores, mas como uma contraposição a visão tecnicista do planejamento e gestão urbanos, mediante a inserção do espaço vivido no planejamento via a participação social na elaboração das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Por meio deste avanço espera-se que tal energia possa penetrar no movimento da realidade e, assim, assumir a força necessária da práxis social territorial e fomentar a mudança na cidade para que se caminhe para cidades inclusivas e se questione o planejamento urbano tecnicista que resultou nas atuais cidades excludentes.

Portanto, é possível defender a função crucial da gestão local ao ter a possibilidade de utilizar os instrumentos de planejamento disponíveis via PDM, para alterar a dinâmica de segregação urbana. Todavia é necessário tornar aplicáveis tais instrumentos, de forma que seja exequível um ordenamento territorial pautado na defesa de uma cidade inclusiva, voltada para pessoas e não para a lógica do capital, visando sobrepor a cidade como mercadoria e assim ter como horizonte a “utopia experimental” de que função social da propriedade e da cidade seja a luz que norteará a produção social do espaço urbano.



REFERÊNCIAS

- AMORIM, V. W. A produção da habitação social de mercado nas cidades médias de Londrina/Pr e Maringá/Pr. **Espaço Aberto**, Rio de Janeiro, v. 5, n.1, p. 95-119, 2011.
- ANTONELLO, I.T. Expressão do planejamento urbano no ordenamento do território – O Plano Diretor Municipal de Lisboa. **Bol. geogr., Maringá**, v. 37, n. 2, p. 113-128, 2019.
- ASCHER, F. **Novos princípios do urbanismo**. Novos compromissos urbanos. 3ª. Edição. Lisboa: Livros Horizonte, 2012.
- BEIDACK, A. R. S. **Análise da produção do espaço urbano de Londrina**: de cincão à zona norte: 1970 – 2007. 2009. Dissertação. Mestrado em Geografia. Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.
- BEIDACK, A; **FRESCA, T.** M. Reestruturação urbana e novas centralidades: um estudo sobre a zona norte de Londrina PR. **Boletim de Geografia** (Online), v. 29, p. 147-163, 2012.
- BRASIL, Lei nº 10.257 de 10/07/2001. **O Estatuto da Cidade**. Edição nº 133 de 11 /07/2001.
- BRASIL. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10188. Acesso em: 25 nov. 2011.
- BRASIL. Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023. **Diário Oficial [da] República Federativa, Brasília, D.F.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1162.htm. Acesso em: 12 set. 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 12 set. 2023.
- CAPEL, H. Agentes y estrategias em la producción del espacio urbano español. **Revista de Geografia**, Barcelona, v. 8, n. 1-2, p. 19-55, jan./dez.1974.
- CARLOS, A. F. A. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2001.
- COHAB. **História da Cohab**. Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/historia-da-cohab>. Acesso em 25 nov. 2021.
- COHAB. **PAR – Programa de Arrendamento Residencial**. Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/par-programa-de-arrendamento-esidencial-novo>. Acesso em 25 nov. 2021.
- COHAB. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Londrina**. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cohab/cmhl/PLHIS/PLHIS-PLANO-LOCAL-DE-HABITACAO-DE-INTERESSE-SOCIAL.pdf>. Acesso 22 nov. 2021.
- COHAB. **Programa de Regularização Fundiária**. Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/programa-de-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 25 nov. 2011.
- COMPANHIA MELHORAMENTOS NORTE DO PARANÁ. Colonização e Desenvolvimento do Norte do Paraná. São Paulo: Editora Ave Maria. 1975.
- CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.
- FRESCA, T. M. Mudanças recentes na expansão físico-territorial de Londrina. **Geografia**, Londrina, v. 11, p. 241-264, 2002.
- FRESCA, T. M. A área central de Londrina: uma análise geográfica. **Geografia – Londrina**, v. 16, n. 2, jul./dez. 2007
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: FJP, 2016.
- GAVETTI, N. **A dignidade política administrativa**: por que tem que ser assim? Londrina: Cotação, 1998.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: UNICAMP, 1998.
- HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. 7. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015.
- HARVEY, D. **Para entender o capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>. Acesso em 24 de fevereiro de 2021.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia. **Censo Demográfico – Londrina: 2000**. Rio de Janeiro, 2000
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia. **Censo Demográfico – Londrina: 2010**. Rio de Janeiro, 2010
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia. **Projeção da população para 2020**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.htm>. Acesso em 24 de março de 2022.
- LENCIONI, S. Observações sobre o Conceito de Cidade e Urbano. **GEOSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 12, n. 1, p. 109-123, 2008.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. SP: Mores, 1991.
- LINARDI, M. C. N. **Pioneirismo e modernidade: a urbanização de Londrina – Pr**. 1995. Tese. Doutorado em Geografia. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.
- LONDRINA, Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML**. Londrina: Prefeitura Municipal, 2008.
- LONDRINA. **Novo Casa Verde e Amarela pode atender 1.583 famílias com moradia em Londrina**. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=108623>. Acesso em 25 nov. 2021.
- LONDRINA. **PDM – Relatório Etapa 2- Avaliação temática integrada**. Londrina: IPPUL, 2018.
- LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Lei nº 12.236/ 2015 Uso e Ocupação do Solo de Londrina**. Londrina: Prefeitura Municipal, 2015.
- LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Municipal de Londrina Revisão 2018-2028**: Relatório Etapa 2 – Avaliação Temática Integrada. Disponível em: http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/Relatorio/Cadernos_5_Sistema_de_sustentacao_adaptado.pdf. Acesso em 24 nov. 2021.



- LOPES, A. Y. D. Paulino. **Pioneiros do capital**: a colonização do norte do Paraná. 1982. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.
- LUIZ, A. N. **A evolução urbana de Londrina – PR no período de 1957 a 1980 através de fotointerpretação**. 1991. 155 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Geografia). Departamento de Geociências. Centro de Ciências Exatas. Universidade estadual de Londrina, 1991.
- MARTINS, V. **Habitação, Infra-Estrutura e Serviços Públicos**: Conjuntos Habitacionais e suas temporalidades em Londrina-Pr. 2007. 175p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2007.
- MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MONBEIG, P. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. Tradução Ary França e Raul de Andrade e Silva. São Paulo: Hucitec/Polis, 1984.
- MÜLLER, N. L. Contribuição ao Estudo do Norte do Paraná. **Boletim Paulista de Geografia**, n.22, p.55-97, março, 1956.
- NYGAARD, P. D. **Planos diretores de cidades. Discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2005.
- PADIS, P. C. **Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná**. São Paulo: Hucitec, 1981.
- PAULA, A. S. de.; BARROS, Omar Neto Fernandes; CAINZOS, Rigoberto Lázaro Prieto; RALICHI, Ricardo. Dinâmica da ocupação e uso do solo em Londrina (PR): um olhar sobre a interface urbano-rural, **Confins [Online]**, 17, 2013.
- PERESINI, N. Las agendas internacionales y el desarrollo urbano local. Una revisión por los modelos de planificación e instrumentos adoptados por la gestión urbana local en Córdoba, Argentina (1983-2019). **Revista de Geografía Norte Grande**, Instituto de Geografía da Pontificia Universidade Católica de Chile, vol. 77, p.71- 90, 2020.
- PRANDINI, N. Aspectos da Geografia Urbana de Londrina. In: **Anais da Associação de Geógrafos Brasileiros**, v. VI. Tomo I. 19. São Paulo, p. 62-80. 1954.
- ROLNIK, R. **Segregação urbana aceita na ditadura segue sendo o padrão**. 2014. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/denuncias/raquel-rolnik-segregacao-urbana-adoptada-na-ditadura-militar-segue-sendo-o-padraonobrasil>. Acesso em: 05 de maio 2017.
- ROSANELI, A. F. **Cidades novas da fronteira do café**: história e morfologia urbana das cidades fundadas por companhias imobiliárias no norte do Paraná. 2009. 182 f. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2009.
- SHIMBO, L. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos Estudos**, Cebrap. São Paulo. v.35, n 2,119-133,2016.
- SOUZA, M.L de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 3ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- TOMAZI, N. D. **"Norte do Paraná": História e Fantasmagorias**. 1997. 342 f. Tese (Doutor em História). Departamento de História do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, 1997.
- VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 25, nº 71. 2011.
- VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO DO PLANO%20DIRETOR>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.
- ZANON, E. R.; CORDEIRO, S. M. A.; JUNIOR, M. E. A. Avaliação das políticas habitacionais na Região Metropolitana de Londrina-Pr. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 18, n.1, p. 194-218, 2015.