

# O DESAFIO DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL NO ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL: O CASO DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” EM LONDRINA, PR

Jeani Delgado Paschoal Moura<sup>1</sup>  
Ideni Terezinha Antonello<sup>2</sup>

**Resumo:** A desigualdade socioespacial urbana é um desafio a ser enfrentado, particularmente o acesso à moradia digna. Historicamente a política pública habitacional de interesse social não conseguiu frear a expansão da dinâmica de favelização, culminando num quadro habitacional deficitário, como é o caso da cidade de Londrina, Paraná. Esta pesquisa tem por objetivo compreender a territorialidade da desigualdade social nacional, para discutir sobre o rebatimento das políticas públicas e gestão de mitigação da pobreza urbana, em escala local. A metodologia pautou-se no levantamento e análise do referencial teórico e de um banco de dados (fontes primárias e secundárias). Os resultados demonstraram que, apesar dos avanços das políticas públicas, essas não alteraram a distribuição geograficamente desigual dos conjuntos habitacionais, configurando um ordenamento territorial segregacionista. Conclui-se que os investimentos na habitação, educação, saúde e renda são fundamentais para se efetivar a função social da propriedade urbana e garantir a construção de cidades sustentáveis.

**Palavras-chave:** Habitação; Interesse social; Política Pública; Redução da pobreza.

## THE CHALLENGE OF PUBLIC HOUSING POLICY IN ADDRESSING SOCIO-SPATIAL INEQUALITY: THE CASE OF THE “MINHA CASA, MINHA VIDA” PROGRAM IN LONDRINA, PR

**Abstract:** The socio-spatial urban inequality is a challenge to be faced, particularly the access to worth housing. Historically, the public housing policy which has social interest could not stop the expansion of the slum’s phenomenon dynamics, peaking a meagre housing framework, as it is the case of Londrina city, Parana State. This research aims to understand the national unequal social territoriality, to discuss about the folding of public policies and the mitigation management of urban poverty, in local scale. The methodology was guided in a survey and theoretical analysis and a database (primary and secondary sources). The results showed that despite the advances of public policies, these, did not alter the unequal geographically distribution of the housing sets, configuring a segregationist territorial planning. It is concluded that the investments in housing, education, health, income are essential to

---

<sup>1</sup> Professor Associado do curso de Geografia da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Email: [jeanimoura@uol.com.br](mailto:jeanimoura@uol.com.br)

<sup>2</sup> Professora Associada do curso de Geografia da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Email: [antonello@uel.br](mailto:antonello@uel.br)

implement the social function of urban property and guarantee the construction of sustainable cities.

**Keywords:** Housing; Social Interest; Public Policy; Decrease of Poverty

## INTRODUÇÃO

A questão do desenvolvimento, geograficamente desigual, que marca o território brasileiro ganha relevância ao se pensar no papel das políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade socioespacial, uma vez que essas políticas podem promover profundas alterações na organização e reorganização do território. O escopo desta pesquisa é apreender a dinâmica segregacionista que permeia a produção social do espaço urbano brasileiro, principalmente, visando adentrar na discussão da política de desenvolvimento urbano, com o intuito de contribuir para uma gestão governamental de mitigação da pobreza urbana.

Considera-se a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) um marco nos avanços legislativos brasileiro, principalmente, ao instituir a função social da terra urbana, que ganha força com a implantação do Estatuto das Cidades (EC), em 2001 (Lei 10.257/2001), destacando-se a instituição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), que possibilita a inserção na política habitacional de comunidades localizadas em áreas irregulares (favelas), em duas modalidades passíveis de regularização fundiária e as que necessitam de remanejamento da população.

Em relação à política pública, na escala nacional é implementado, em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei Federal 11.977/2009), modificado depois pela Lei Federal 12.424/2011 (Minha Casa, Minha Vida II- MCMV). Cabe salientar que em agosto de 2020, foi assinada a Medida Provisória (MP) 996/2020, que instituiu o Programa Habitacional Casa Verde e Amarela. No caso dos dois primeiros programas, estavam inseridos na política de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo dois focos: diminuir o déficit habitacional e incentivar a economia ameaçada pela crise de 2008. Tal proposta se orientou pela lógica do mercado que, como aponta os estudos, não permitiu superar a distribuição geograficamente desigual da infraestrutura urbana (técnica e social) nas cidades brasileiras, pelo contrário, “[...] embed spatial segregation and that it in fact ignores real housing demands<sup>3</sup>” (CZISCHKE; ROLNIK, 2019, p.80). Esse fato está entrelaçado a característica que assume essa política de “[...] cunho predominantemente econômico e não social, ou seja, a necessidade de ativar o mercado passou a se sobrepôr ao objetivo de redução do *déficit* habitacional para trabalhadores de baixa renda” (LOUREIRO *et al.*, 2013, p. 17).

O encilhamento da política habitacional com a lógica do mercado pode ser verificada conforme Bonduki (2008) na ação limitada do Ministério das Cidades, frente à gestão dos recursos para a habitação, pois as operações financeiras dos recursos disponíveis no Programa “Minha Casa, Minha Vida” são centralizadas na Caixa Econômica Federal, por sua vez subordinada ao Ministério da Fazenda, sendo assim o poder de decisão quanto aos financiamentos e a gestão de projetos ficou a critério da Caixa. Portanto, a política habitacional de caráter social passa a ser moldada conforme os princípios neoliberais de atuação do Estado, conforme indica a análise realizada por Falchetti (2020, p. 132):

---

<sup>3</sup> “[...] incorporar a segregação espacial e que de fato ignora as reais demandas habitacionais” (tradução livre).

[...] is an instance of the commodification of housing in that it mobilizes public funds as an instrument of capital accumulation and intensifies the financialization of the real estate sector. It therefore points to a reconfiguration of social policy under neoliberalismo in the form of the commodification of the social, which displaces some understandings about citizenship<sup>4</sup>.

O efeito territorial desta política habitacional envolve nos interesses do setor privado, principalmente do mercado imobiliário (sobressaindo as empresas da construção civil), é a localização periférica dos conjuntos habitacionais de interesse social, fomentando a segregação com a constituição de espaços periféricos pobres, sendo que a essência social da política foi subjugada pela lógica do capital. Essa afirmativa ganha ressonância nas palavras de Shimbo (2019, p.1) ao afirmar que os resultados das suas pesquisas indicam um “[...] sophisticated real estate-financial mechanisms were tied to the housing production, while continuing an industrial production base with archaic elements and a dependence on public subsidies and housing policy”.

A política urbana e habitacional brasileira se mantém vinculada aos interesses da reprodução do capital, que tem orientado a ação do Estado. Esta lógica atende a efetivação do lucro para o capital imobiliário, contudo é incongruente com as necessidades das famílias de baixo poder aquisitivo, engendrando uma sociedade excludente, marcada por um ordenamento do território urbano segregado, que apresenta como principal elemento a falta de moradia digna para uma grande parte da população brasileira.

O elemento central da segregação está na especulação imobiliária que se alimenta da presença da infraestrutura urbana, que eleva o preço da terra, que remete a questão de quem pode e desfruta da “cidade legal” e quem produz e sobrevive na “cidade ilegal”, precária, insegura, sem acesso a serviços básicos, já que o preço da terra, depende das condições de aproveitamento dos terrenos (infraestrutura disponível) e de sua localização no espaço da cidade. Portanto, é necessário “[...] distribuir ativo, que é cidade, é terra urbanizada. A questão da terra é central na política urbana, pois ela é dominada por esse mercado restrito, elitista e especulativo. O povo acaba tendo de se virar” (MARICATO, 2012, p.5).

O que expressa a necessidade urgente de se alterar o pressuposto da subjugação da função social da propriedade urbana à especulação imobiliária, presente na política habitacional. Assim, é necessário atacar os obstáculos enfrentados na elaboração do planejamento urbano que visa implementar os instrumentos urbanísticos e jurídicos que possuem o potencial de intervir em favor de um zoneamento inclusivo, pois, “[...] em geral, os atores sociais (políticos e técnicos) que decidem a intervenção no território possuem intuições que não condizem com os da coletividade” (ANTONELLO, 2013, p.249).

Nesse contexto, a atuação do Estado tem um papel fundamental na reorganização sócio-territorial assentada no propósito de diminuir as contradições socioeconômicas, tendo como alvo uma maior igualdade e justiça social. Percebe-se a imbricação do objetivo do ordenamento do território com a proposição de políticas públicas, uma vez que é mediante a decisão, elaboração e implementação das

---

<sup>4</sup> “[...] é um exemplo de mercantilização da habitação na medida em que mobiliza recursos públicos como instrumento de acumulação de capital e intensifica a financeirização do setor imobiliário. Aponta, portanto, para uma reconfiguração da política social sob o neoliberalismo na forma de mercantilização do social, o que desloca alguns entendimentos sobre cidadania” (tradução livre).

políticas que se pode atingir a finalidade de um ordenamento do território não excludente, visando uma cidade includente. Essa inferência ganha relevância nas palavras de Souza (2006, p.26), “A formulação de políticas públicas se constitui no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Tendo como horizonte a problemática delineada anteriormente, que tem como foco a política pública habitacional brasileira e a manutenção da lógica de um ordenamento do território segregacionista, se tem como escopo desta reflexão compreender a territorialidade da desigualdade social nacional, no sentido de adentrar na discussão sobre o rebatimento das políticas públicas no território, particularmente, a voltada para habitação. Para atingir o objetivo da pesquisa e deste artigo o procedimento metodológico pautou-se no levantamento e análise do referencial teórico sobre a temática da investigação; assim arrolou-se um banco de dados pautado, particularmente, nos estudos desenvolvidos pelos pesquisadores da Fundação João Pinheiro, Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e outras fontes de dados secundários, bem como pesquisa em *in loco*, com a realização de estudos de campo.

O presente artigo está organizado em duas partes: 1) a primeira, discute-se a desigualdade socioespacial como um desafio a ser enfrentado para o acesso a uma moradia digna; 2) a segunda parte, apresenta-se o Programa “Minha Casa, Minha Vida” em Londrina, PR, como um caso particular da política pública habitacional brasileira, com seus avanços, recuos e desafios.

## DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL URBANA: DESFIOS A SEREM ENFRENTADOS

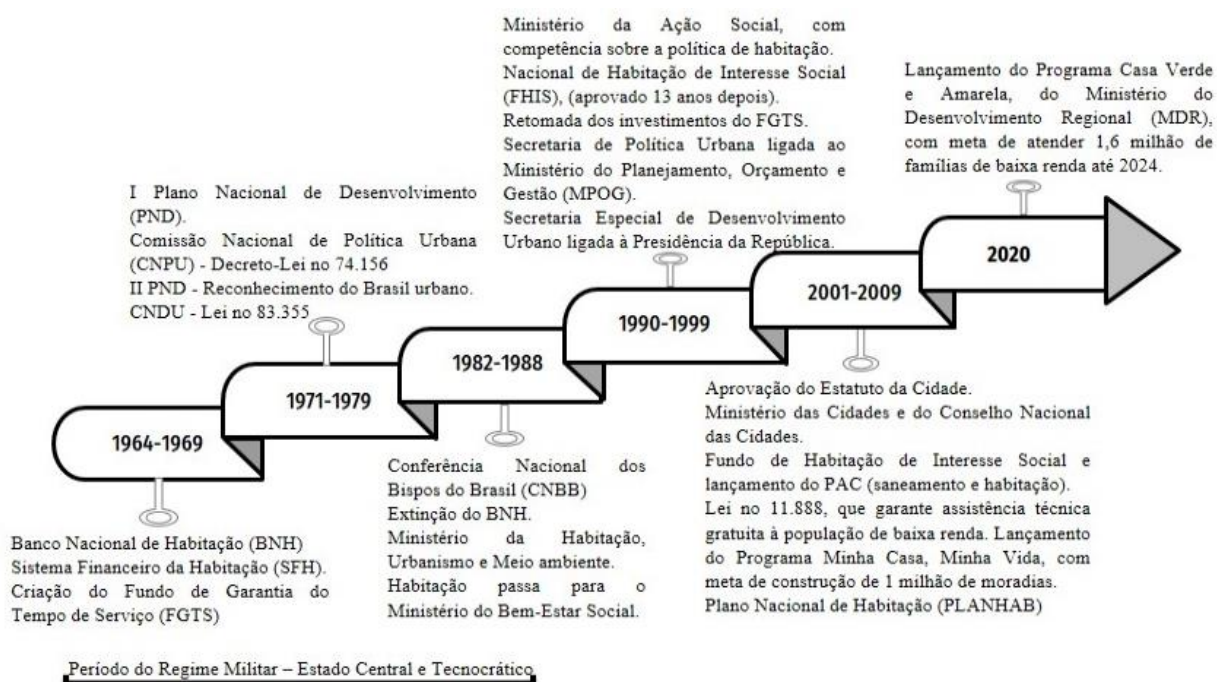
Historicamente a política pública habitacional de interesse social não conseguiu intervir de forma efetiva para inibir a expansão da favelização, fruto de um processo de urbanização brasileiro marcado por grandes mudanças ocorridas de forma acelerada, desorganizada e injusta. Essa dinâmica foi acompanhado de políticas públicas habitacionais (1964-2009) que, ao longo do tempo, tiveram seus avanços, recuos e permanências (Figura 1).

Na figura 1, observa-se que as primeiras políticas públicas habitacionais sugeriram para regular a produção da habitação e promover o planejamento local integrado, cujos princípios eram pautados na racionalidade da organização espacial, visando o processo produtivo. Como desdobramentos surgem formas de financiamentos para a habitação de interesse social, como tentativa de viabilizar o desenvolvimento nacional, em que a questão urbana foi tratada no Estado como um dos mecanismos para tal desenvolvimento. Em 1982, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) divulga o documento Solo Urbano e Ação Pastoral, o qual resultou das pressões sociais e dos profundos problemas enfrentados na questão urbana e habitacional brasileira.

Outro ponto a se destacar é que por iniciativa popular surgiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHIS), destinado a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, mas que só foi aprovado após 13 anos, em 2005, com a Lei n. 11.124/2005. Importante salientar a aprovação da Lei n. 11.888/2008, que assegurou o direito das famílias de baixa renda à

assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia, garantindo a assistência técnica gratuita à população de baixa renda. Seguido da Lei n. 11.977/2009 que implantou o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, com meta de construção de 1 milhão de moradias. Assim, em 2009, houve o lançamento do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), com o objetivo de contribuir para a extinção do déficit habitacional até 2020, uma meta ousada e não atingida (IPEA, 2010).

Figura 1. Linha do Tempo das políticas habitacionais no Brasil (1964 – 2020)



Fonte: IPEA (2010) Org. Pelas autoras.

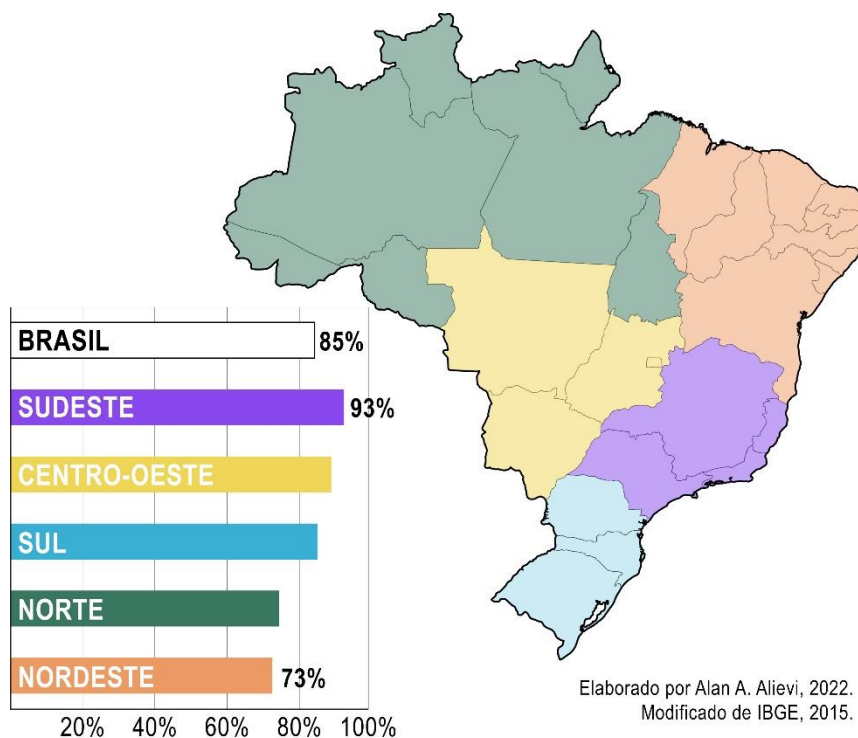
Importante ressaltar que, com o Governo de Jair Bolsonaro iniciado em 2018, houve um corte significativo dos investimentos públicos destinados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que financiou as obras da faixa 1 voltadas às famílias de baixa renda. O programa “Minha Casa Minha Vida” foi extinto e substituído pelo denominado Programa “Casa Verde e Amarela”, o qual não fez parte do escopo desta pesquisa, mas, salienta-se, a necessidade de novas pesquisas com abordagens críticas a respeito do novo panorama advindo dos cortes de recursos em políticas públicas, em especial, dos impactos sociais que afetam diretamente a população de baixa renda e aumentam as desigualdades.

Torna-se fundamental o monitoramento da política pública habitacional, uma vez que, com base em dados do ano de 2015, o déficit habitacional brasileiro foi estimado em 7.757,183 milhões de domicílios, dos quais 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016). Devido ao peso excessivo do aluguel na renda do trabalhador, a falta de moradia continua a compor o déficit habitacional significativo, correspondendo a 42,3% deste déficit.

Pode-se considerar que as políticas públicas habitacionais instituídas ao longo do tempo (Figura 1) acompanhou o processo de urbanização nacional, pois se observa que no Censo demográfico de 1960 a maioria da população se concentrava no espaço rural (54,92%); já na década de 1970 assiste-se profundas transformações econômicas e a urbanização se desenvolve de forma veloz, e pela primeira vez o país apresenta a maioria de sua população em áreas urbanas (55,94%). Tal dinâmica vincula-se à modernização que atingia o país e como consequência o campo, “[...] as mudanças não são apenas quantitativas, mas, também, qualitativas. A urbanização ganha novo conteúdo e nova dinâmica, graças aos processos de modernização que o país conhece e que explicam a nova situação (SANTOS, 1993, p. 67).

Nas décadas posteriores aprofunda-se o processo de urbanização (Figura 2), conseqüentemente, a concentração da população no espaço urbano nacional chega a 85% em 2015 (IBGE, 2015), essa configuração territorial torna premente a elaboração de políticas públicas sociais, como a da habitação. Percebe-se que a impetuosidade da urbanização é diferenciada por regiões do Brasil, tendo em vista a expansão da lógica do capital dar-se de forma fragmentada no território, gerando um desenvolvimento geograficamente desigual que atinge as escalas: nacional, regional, estadual e local.

Figura 2. População urbana no Brasil, por Região (2015).



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.

Esse movimento de modernização do território nacional cria as condições para o desenvolvimento do que Santos (1993) denomina de “meio técnico-científico-informacional”, mediante a construção de infraestrutura como as rodovias e investimentos realizados na produção de energia e comunicações, que proporciona

uma interligação da rede urbana e a integração entre as regiões. Entretanto, sobressai o modelo de desenvolvimento desigual que continuará dando as diretrizes do ordenamento do território (Figura 2). Dessa forma, se cristaliza a concentração, de serviços, de capital e de pessoas, na regionalização proposta por Santos, denominada de Região Concentrada:

Que abrange, grosso modo, os estados do Sul (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul), além de São Paulo e Rio de Janeiro, e parcelas consideráveis do Mato Grosso do Sul, Goiás e Espírito Santo. Trata-se de uma área contínua, onde uma divisão do trabalho mais intensa que no restante do país garante a presença conjunta das variáveis mais modernas – uma modernização generalizada – ao passo que, no resto do país, a modernização é seletiva, mesmo naquelas manchas ou pontos cada vez mais extensos e numerosos onde estão presentes grandes capitais, tecnologias de ponta e modelos elaborados de organização (SANTOS, 1993, p. 43).

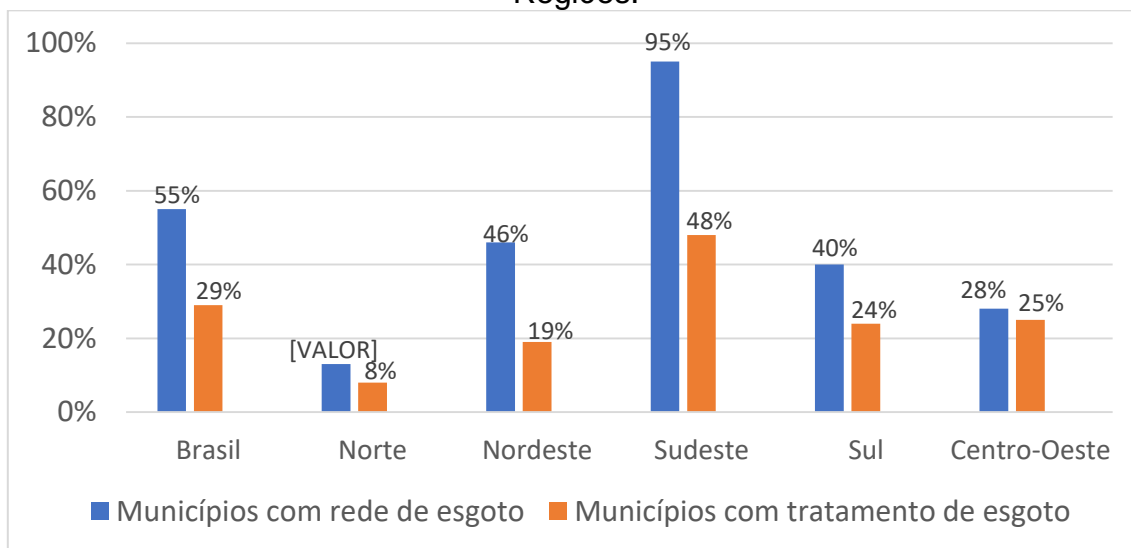
O avanço da modernização do território, particularmente, o espaço urbano, sofreu implicações do veloz e desorganizado crescimento da concentração populacional neste espaço, uma vez que as cidades brasileiras não foram planejadas com infraestrutura técnica e social para absorver o continente populacional, deixando aflorar “as qualidades desiguais da geografia do capital” (HARVEY, 2005, p. 254), fomentando as contradições e desigualdades de acesso à cidade, que se traduz na estruturação crônica de uma sociedade marcada pela segregação, assim:

Contribuiu para este crescimento das cidades, que denotava uma desordem muito grande na paisagem e na malha urbana, o fato de que houve um abandono das formas de controle público sobre o espaço construído. O Estado não elaborava mais planos, nem regulamentos, e nem fiscalizava as formas pelas quais a cidade vinha sendo produzida (SPÓSITO, 1988, p. 55).

As desigualdades territoriais de acesso a infraestrutura técnica urbana pode ser visualizada mediante uma variável, os dados da coleta e tratamento de esgoto (Figura 3), o que torna clara a diferença entre as regiões, sobressaindo-se a precariedade desta infraestrutura urbana nas regiões Norte e Nordeste que se contrapõem as regiões Sudeste e Sul, remetendo a lógica que formatou a região concretada (que abrange estados da região Sudeste, Sul e Centro-Oeste), uma vez que o seu território conta com esses serviços de forma mais ampla. Mas, não deixa de ser preocupante essa realidade no território nacional, já que a visão geral dos serviços de esgotamento sanitário no espaço urbano encontra-se da seguinte forma: 43% da população tem o esgoto coletado e tratado e 12% utilizam-se de solução individual, sendo assim, 55% da população urbana está provida com atendimento adequado deste serviço. Já 18% têm seu esgoto coletado e não tratado, sendo considerado como um atendimento precário; e o alarmante é que 27% não conta com coleta e tratamento, portanto, sem acesso ao esgotamento sanitário, que se incluem as pessoas que residem nas favelas e outras áreas onde o poder do Estado não se faz presente (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017). Esse estudo ressalta que:

As situações enquadradas como “atendimento precário” significam que o serviço é ofertado em condições insatisfatórias, potencialmente comprometedoras da saúde humana e da qualidade do meio ambiente. Por fim, a parcela que não se enquadra em nenhuma das classes anteriores é considerada como “sem atendimento” (sem coleta e sem tratamento). O lançamento de esgotos nos corpos hídricos sem o adequado tratamento tem resultado no comprometimento da qualidade da água, principalmente próximo às áreas urbanas, podendo impactar na saúde da população e até inviabilizar o atendimento de usos a jusante, especialmente o abastecimento humano (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2017, p. 52)

Figura 3. Percentual de municípios que coletam e tratam esgoto, por Grandes Regiões.



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (2008). Org. pelas autoras (2020).

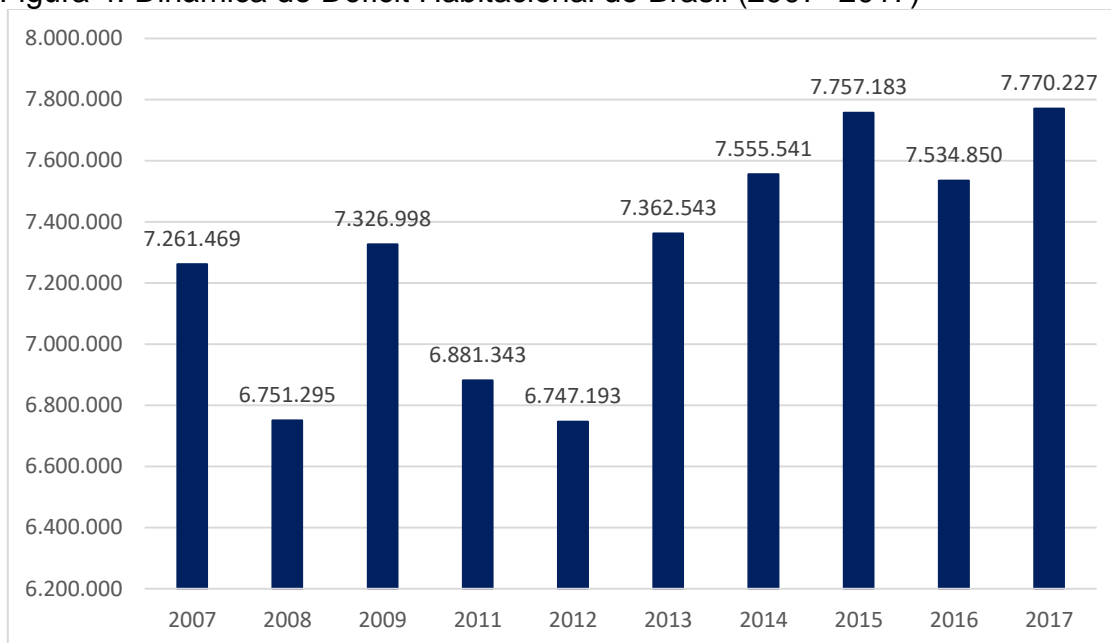
Essa realidade é expressão das péssimas condições de sobrevivência que a população é submetida no seu cotidiano, que interfere diretamente na qualidade de vida tanto social como ambiental danificando um recurso fundamental para a vida, a água. Considera-se uma ameaça iminente às bacias hidrográficas e a vida que depende desta riqueza, por conseguinte, se cristaliza um fosso entre o princípio de uma cidade sustentável para a geração atual e futura como prega o Estatuto da Cidade (2001), bem como é um desafio para atingir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), da Agenda 2030.

Juntamente ao desafio da deficiência do esgotamento sanitário se atrela e está intrinsecamente relacionado a demanda por moradia de qualidade, ou seja, um dos direitos sociais – o direito à moradia. Essa demanda pode ser observada no déficit habitacional que aflige a população brasileira, o qual abrangia 7.757,183 milhões de moradias, sendo que deste universo 91% são famílias de renda até 3 salários mínimos -SM<sup>5</sup>. Cabe frisar que o déficit habitacional compreende diferentes subcomponentes contemplando: “[...] os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados e aqueles em que famílias pobres (renda familiar até três salários mínimos) pagam 30% ou mais da sua renda para o locador” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIROS, 2016, p. 19). Os dados apresentados na Figura 4 e na Tabela 1 demonstram que não está ocorrendo um arrefecimento desta moradia precária, tendo em vista o aumento de 13.044 domicílios nestas condições, entre 2015 e 2017.

<sup>5</sup> FGV, 2015, valor do SM – 788 reais – 200 dólares – 30/12/2015, estudo pautado na Amostra de Domicilio do IBGE, 2015.



Figura 4. Dinâmica do Déficit Habitacional do Brasil (2007- 2017)



Fonte: FGV (2017). Org. pelas autoras (2020)

Salienta-se os dados da Tabela 1 no que diz respeito as habitações precárias (improvisadas e rústicas) que compreende 12,4% das famílias vivendo em condições impiedosas localizadas em locais impróprios (matas ciliares de rios urbanos, terrenos com declividade alta, antigos lixões, entre outras áreas que não são propícios à habitabilidade), portanto, apresenta condições de insalubridade, desconforto e risco de contaminação por doenças. Todavia, os demais componentes que se inserem no déficit habitacional não proporciona qualidade de vida para a população, sendo que o déficit habitacional se vincula a ausência do direito de uma moradia digna.

Tabela 1 - Déficit habitacional do Brasil - 2017

Componentes	Números de unidades	Participação relativa
<b>Habitação precária</b>	<b>967.270</b>	<b>12,4%</b>
Improvisados	161.710	2,1%
Rústicos	805.560	10,4%
<b>Coabitação familiar</b>	<b>3.209.299</b>	<b>41,3%</b>
Cômodos	117.350	1,5%
Famílias conviventes	3.091.949	39,8%
<b>Ônus excessivo com aluguel</b>	<b>3.289.948</b>	<b>42,3%</b>
<b>Adensamento excessivo</b>	<b>303.711</b>	<b>3,9%</b>
<b>Déficit Total</b>	<b>7.770.227</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: FGV (2017). Org. pelas autoras (2020).

Os dados divulgados pelo IBGE (2020), sobre áreas subnormais *versus* áreas regulares, permitem aprofundar a discussão sobre a desigualdade sócio-territorial que marca as cidades brasileiras com foco na deficiência de acesso a infraestrutura

técnica e social urbana. A definição de Aglomerados Subnormais corresponde a residência de populações com baixo poder aquisitivo, com moradia, saneamento precários e alta densidade de edificações, fato grave, especialmente durante a pandemia do COVID -19, quando o isolamento social passou a ser recomendado. Nota-se o aumento, entre 2010 a 2019, da presença desta forma de ocupação irregular (que se pode designar de favelas, pois são caracterizadas pela carência de serviços públicos essenciais) tanto no número de municípios, no total de aglomerados, quanto de domicílios localizados nos mesmos (Tabela 2).

Tabela 2. Aglomerados Subnormais no Brasil (2010-2019)

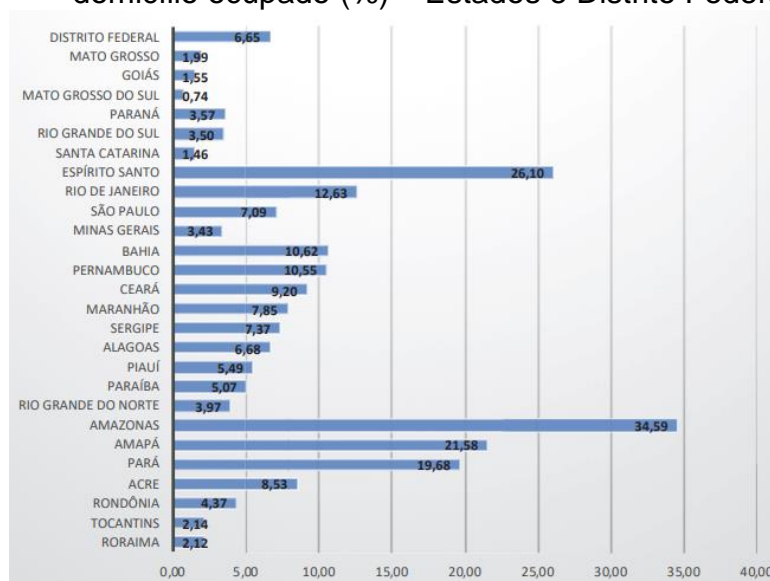
<b>Aglomerados subnormais</b>	<b>2010<sup>1</sup></b>	<b>2019</b>
<b>Municípios com aglomerados subnormais</b>	<b>323</b>	<b>734</b>
<b>Número total de aglomerados subnormais</b>	<b>6.329</b>	<b>13.151</b>
<b>Quantidade de domicílios ocupados em aglomerados subnormais</b>	<b>3.224.529</b>	<b>5.127.747<sup>2</sup></b>

<sup>1</sup> Fonte: Censo Demográfico (2010)

<sup>2</sup> Fonte: Estimativa de domicílios ocupados realizada para a operação do Censo Demográfico (2020) conforme descrito em nota metodológica da Malha Territorial (2019) para enfrentamento da pandemia por COVID. Org. pelas autoras (2020).

O elevado número de domicílios localizados em áreas de ocupações irregulares desprovidas de condições de habitabilidade, se destaca no estado da Amazônia, com 34,59% de residência nestas condições, como pode ser verificado na Figura 4.

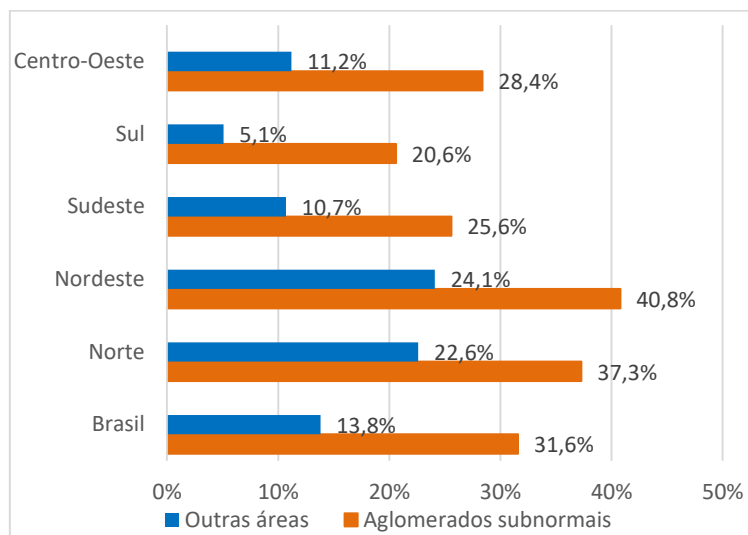
**Figura 4 - Proporção de Aglomerados Subnormais em relação ao número de domicílio ocupado (%) – Estados e Distrito Federal**



Fonte: Estimativa de domicílios ocupados realizada para a operação do Censo Demográfico (2020) conforme descrito em nota metodológica da Malha Territorial (2019) para enfrentamento da pandemia por COVID.

A população que é submetida a viver em condições extremas nos aglomerados subnormais não dispõe de uma renda que proporcione outra situação de sobrevivência. Os dados da Figura 5 mostram o desenvolvimento geograficamente desigual das regiões brasileiras, no que se refere a porcentagem da população que vive com até meio salário mínimo mensal, tanto as localizadas em áreas regularizadas, quanto as irregulares.

Figura 5. Renda da população dos Aglomerados Subnormais



Nota: Os dados apresentados não se referem aos totais do Brasil e Grandes Regiões. São baseados nos 89 municípios onde foram criadas áreas de divulgação da amostra por aglomerados subnormais.

Fonte: Censo Demográfico (2010). Org. pelas autoras.

Destarte, fica evidente a territorialização da desigualdade nas cidades brasileiras materializadas em habitat precário, inacabado, sem acesso aos equipamentos urbanos tanto técnicos quanto sociais, que conforme Rolnik,

A presença desse vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem (ROLNIK, 2006, p. 200).

Ao se analisar a realidade da “exclusão territorial” considera-se que o fracasso da política urbana que abarca a política habitacional, a política dos transportes (mobilidade urbana), a política do saneamento, entre outras, é fruto da defesa da propriedade privada. Nessa defesa fica subjugada a função social da propriedade urbana e emerge com força a especulação imobiliária; como avalia Maricato (2012, p/s) não entra na discussão da política urbana a questão fundiária:

Em 2010, o preço dos terrenos se elevou em 50% e o de imóveis usados em 30%. Depois do anúncio do programa Minha Casa Minha Vida, tivemos um impacto bárbaro sobre os preços da terra e dos imóveis. Por que? Porque houve a entrada de recursos financeiros sem mudança na base fundiária. Isso acarreta um ganho para o preço dos imóveis. A nossa questão central, a questão fundiária urbana e a função social da propriedade se esfumaram.

A especulação imobiliária usufrui da presença da infraestrutura urbana, pois a mesma fomenta o aumento do preço da terra engendrando a exclusão territorial, em que os com poder aquisitivo irão desfrutar a “cidade legal” e a parcela pobre irá produzir a “cidade ilegal”, precária, insegura, sem acesso a serviços básicos urbanos, ou seja, como defende Maricato (2012, s/p) “Aqui tem de distribuir ativo, que é cidade, é terra urbanizada. A questão da terra é central na política urbana, pois ela é dominada por esse mercado restrito, elitista e especulativo. O povo acaba tendo de se virar”, ou seja, acaba vivendo nos denominados “aglomerados subnormais”.

Essas problemáticas levantadas pela autora elucidam a questão suscitada anteriormente: o cerne da política habitacional se encontra na política urbana. A intensificação das contradições socioeconômicas reproduz a dominação da lógica do Estado capitalista, já que se encontra aparelhado para a manutenção do modo capitalista de produção, assim “Esse tipo de Estado incorpora uma poderosa defesa ideológica e legal da igualdade, da mobilidade e da liberdade dos indivíduos, ao mesmo tempo que é muitíssimo protetor do direito de propriedade e da relação básica entre capital e trabalho” (HARVEY, 2005, p. 86).

A partir da análise anterior aflora a necessidade de se pensar as relações entre o Estado, Sociedade e Capital e suas influências na elaboração e execução de políticas públicas, em geral e, particularmente, a política habitacional e as políticas sociais que são o outro foco desta reflexão, já que a compreensão destes nexos e correlações entre o Estado e as políticas públicas poderia proporcionar apreender as prioridades e os interesses que perpassam a formulação e a implementação de políticas públicas. Dessa forma, responder à pergunta colocada por Souza (2011, p. 627): “Por que o sistema político privilegia algumas políticas, deixando outras instáveis, erráticas ou em uma espécie de limbo governamental?” se torna fundamental.

Claro que não é o escopo deste trabalho desenvolver esta problemática, contudo propõe-se a apresentação da discussão, tendo em vista que a autora parte da seguinte afirmativa para desenvolver os argumentos que irão responder o questionamento em pauta, a saber:

A política de infra-estrutura apresenta duas principais características no período recente. A primeira é a privatização com regulação de alguns serviços, tais como telecomunicações e energia elétrica. [...] A segunda é a permanência do caráter errático de algumas políticas, tais como habitação e saneamento, inclusive em relação às suas fontes de financiamento. Essa é uma característica que distingue as políticas de infra-estrutura comandadas pelo Estado das políticas sociais, que não só são regidas por regras claras e estáveis, por terem sido objeto de emendas constitucionais, embora datadas, como contam, em geral, com recursos tributários vinculados dos três níveis de governo (SOUZA, 2011, p. 625).

Assim, as políticas públicas voltadas para a dotação de infraestrutura não possuem a relevância e não tem força nas relações de poder travadas nas arenas de decisão das preferências que irão formatar as políticas públicas. Souza (2011, p. 638) assume a seguinte premissa para responder à pergunta formulada, anteriormente, afirmando que o Estado brasileiro “[...] possui autonomia relativa para selecionar problemas que serão objeto de sua intervenção, transformando-o em políticas e ações, essa transformação requer a construção de consensos que serão negociados entre diversos e complexos atores e arenas”.

Na conexão entre o Estado e as políticas públicas fica claro que, no processo de negociação entre o Estado, os atores sociais e as arenas, a prioridade recai na questão social como demonstra as características apresentadas por Souza (2011), as quais ganham relevância perante a situação habitacional e de saneamento básico analisada anteriormente.

## SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL EM LONDRINA, PR

A concentração da população em alta vulnerabilidade social se faz presente em todo o tecido urbano de Londrina, Paraná, tendo as maiores concentrações nas zonas sul, leste e norte. O Morro do Carrapato é uma das áreas, na zona leste da cidade, ocupada por parte dessa população vulnerável que vive em submoradias insalubres e péssimas condições de vida. A figura 6 mostra a situação das submoradias em 2011, quando realizou-se um campo para conversar com a população do local, ocasião em que as famílias estavam sendo retiradas da área pelos gestores públicos e transferidas para o novo local de moradia, em função dos novos empreendimentos na zona leste<sup>6</sup> e da entrega das casas populares no Conjunto Habitacional Vista Bela, habitação de interesse social na zona norte. Na medida em que as famílias recebiam o direito de obter uma moradia pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do Governo Federal, foram transferidas em duas etapas, em 2011 e 2012. Ressalta-se que na realidade londrinense a política habitacional se atrelou ao programa nacional e as suas ações “[...] foram responsáveis pela grande maioria das habitações populares construídas na cidade, em seus formatos de ampliação da segregação involuntária e de fomentar a especulação imobiliária que marcam profundamente a produção do espaço” (BERNARDES; ANTONELLO, 2019, p. 70).

Figura 6. ‘Habitação’ no Morro do Carrapato, Londrina, PR



Fonte: Moura (2011)

---

<sup>6</sup> A partir dos anos 2010 a zona leste de Londrina passou a receber investimentos em infra-estrutura e serviços, promovidos pela associação do Estado com os agentes imobiliários, possibilitando novas funcionalidades ao antigo caminho dos pioneiros, com destaque para a Construção do Shopping Boulevard e da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), ambos atraíram investimentos para esta região.

Estas submoradias no Morro do Carrapato passaram por um processo de demolição com o intuito de “limpeza da área” e impedimento do retorno das famílias para o local, como pode ser visualizado nas figuras 6 e 7, com os restos da autoconstrução sobre o chão. Porém, nos últimos anos, outras famílias em alta vulnerabilidade ocuparam o Morro do Carrapato, além de alguns moradores que venderam seus direitos de posse no Vista Bela e retornaram ao local, segundo relato de alguns moradores.

Figura 7. Processo de (des)ocupação do Morro do Carrapato, Londrina, PR



Fonte: Moura (2011)

Em continuidade ao trabalho de campo, dirigiu-se para o Conjunto Habitacional Vista Bela que, em 2011, já tinha ocorrido a entrega das primeiras moradias, completando, em 2012, o total de 2.712 unidades de moradia, sendo 1.272 residências verticais de 36.89m.2 (figura 8) e 1.440 apartamentos em condomínios horizontais (figura 6). A procedência das famílias que se mudaram para este conjunto habitacional foi a Zona Norte (1.723 famílias), Zona Leste (556), Centro (241), Zona Oeste (171), Zona Sul (21), totalizando 2.712 famílias, com aproximadamente 9 mil pessoas (Relatório de caracterização familiar da CEF, 2012). Apesar de infraestrutura básica, os equipamentos públicos eram escassos na época de implantação do conjunto, as casas foram entregues às famílias com ruas pavimentadas, energia elétrica, água encanada e aquecedor solar (Figuras 8 e 9).

Figura 8. Conjunto Habitacional Vista Bela, Londrina, PR



Fonte: Moura (2011)

Figura 9. Conjunto Habitacional Vista Bela, Londrina, PR



Fonte: Moura (2011)

As casas geminadas, conhecidas popularmente como “meia água”, são divididas internamente para a moradia de duas famílias. Os moradores passaram a limitar seus espaços também externamente, como mostra a figura 10, em concordância muitas famílias dividiam as despesas para a autoconstrução de muros divisórios.

Figura 10. Conjunto Habitacional Vista Bela, Londrina, PR



Fonte: Moura (2011)

Em 2019, quando retornou-se ao conjunto evidenciou-se a ampliação dos serviços públicos, como a presença de posto de saúde, uma escola municipal, além da introdução de linhas de ônibus permitindo maior acesso da população ao centro da cidade e outros bairros, além de área comercial, de serviços, de lazer e de cultura, implantação de igrejas, para o atendimento às demandas sociais imediatas, fruto de tensões e negociações com gestores públicos e privados e/ou conquistas da própria população residente. Mas, apesar dessas melhorias o bairro ainda carece de ampliação da infraestrutura para o atendimento das necessidades básicas da população.

Os resultados demonstraram que os empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida insere a habitação social como mercadoria, dessa forma, o avanço com a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (Z.E.I.S.) não se traduziu na aplicação da função social da propriedade urbana prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Botega (2008, p. 02) ressalta que: “[...] a exclusão e uma sociedade concentradora de renda serão as marcas de um processo de urbanização brasileiro, onde os olhos dos investimentos serão voltados somente para o capital imobiliário”, ficando em segundo plano o social, por conseguinte, a política habitacional no Brasil tem uma relação intrínseca com as reflexões de Lefebvre ao colocar que:

O setor imobiliário se torna tardiamente, mas de maneira cada vez mais nítida, um setor subordinado ao grande capitalismo, ocupado por suas empresas (industriais, comerciais, bancárias), com uma rentabilidade cuidadosamente organizada sob a cobertura da organização do território. O processo que subordina as forças produtivas ao capitalismo se reproduz aqui, visando à subordinação do espaço que entra no mercado para o investimento dos capitais, isto é, simultaneamente o lucro e a reprodução das relações de produção capitalista. (LEFEBVRE 2001, p. 24)

O rebatimento das políticas públicas no território brasileiro se insere de forma heterogênea na escala municipal, por conseguinte produzindo uma territorialidade da desigualdade, pois os resultados da investigação revelaram que a questão da capacidade de atuação do poder estatal, relativa as três escalas de poder (federal,



estadual, municipal) na aplicação de políticas públicas é preocupante, tendo em vista os dados apresentados do déficit habitacional e dos aglomerados subnormais.

Apesar dos avanços legislativos da Constituição Federal (Brasil, 1988), com a defesa do cumprimento da função social da terra urbana, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e da instituição da Zona Espacial de Interesse Social, ainda há um longo caminho para se construir em prol da redução das desigualdades. A política pública nacional, de 2009, que elaborou o programa “Minha Casa, Minha Vida” para diminuir o déficit habitacional e aquecer a economia, orientado pela lógica do mercado não alterou a distribuição geográfica desigual dos conjuntos habitacionais, como mostra o caso de Londrina.

## CONCLUSÃO: DESATANDO NÓS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Observa-se que as condições de existência nas cidades tornam-se cada vez mais precárias, particularmente para a população que vivencia o desemprego, a insegurança, a mobilidade urbana deficitária, em síntese, os excluídos social e territorialmente, o que faz emergir uma crise urbana, marcada por uma luta social que visa atacar as desigualdades territoriais. Essa crise exige uma visão integrada de atuação do poder público por meio de políticas de desenvolvimento do território urbano (transporte, habitação, renda, saúde, educação, entre outros pontos).

Como ajustar as nossas lentes pelas quais examinamos o mundo buscando caminhos em prol da redução das desigualdades? Os indicadores sociais pautados na tríade – educação, renda e saúde - são parâmetros usados para mensurar as condições de vida de uma população, em torno dos quais se formulam políticas públicas, como as habitacionais, escopo desta pesquisa. Mas é preciso ir além, questionando o significado e desdobramento de cada indicador no cotidiano da população perante o seu agir social. Como entrelaçar estes indicadores sociais aos territórios de vivências, deixando aparecer as implicações da precariedade da educação, da saúde e da renda para a condução da própria vida em sociedade e redução das desigualdades? Estas são algumas das reverberações que afloram da presente pesquisa e se abrem como problematizações para novos estudos.

É preciso repensar o papel da Educação na sociedade e no desenvolvimento de uma nação, pois, uma educação voltada para a formação de mão de obra para o mercado, ajustada a papéis sociais pré-determinados, opera no sentido de livrar o Estado de pressões e reivindicações sociais. A educação nos moldes do capital só pode ter um sentido: o de “valor de troca”, pois é convertida em mercadoria. O que enfraquece os territórios de lutas e tensões e suas territorialidades ao mesmo tempo em que naturaliza as desigualdades e legitima o *status quo*. Eis o círculo vicioso que opera nos limites dos processos emancipatórios e se distanciam dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especificamente, ao objetivo que interessou nesta pesquisa, voltado para a redução das desigualdades. Isso quer dizer que uma política pública habitacional não se efetiva sem investimentos na educação, saúde e renda, pois quando fragilizados ou ausentes estes se colocam como barreiras para o progresso social, estacionando a política habitacional como uma etapa inconclusa, pois esta não se sustenta de forma isolada.

Nesse contexto, espera-se contribuir para se repensar as políticas habitacionais de forma integrada com as demais políticas setoriais; o desafio é o de colocar a questão das políticas territoriais como prioridade na pauta da agenda do

Estado, e, assim, avançar para se atingir um dos objetivos propostos pela ONU “Para transformar o nosso mundo”- Agenda 2030: Objetivo de Desenvolvimento Sustentável- ODS11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis).

## REFERÊNCIAS

ANTONELLO, I T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 25, n. 2, p. 239-254, 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas esgotos**: despoluição de bacias hidrográficas /Agência Nacional de Águas, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: ANA, 2017.

BERNARDES, V. M. M. M; ANTONELLO, I. T. Dinâmicas Femininas e Segregação Socioespacial: Reflexão a partir do Conjunto Habitacional Vista Bela – Londrina, Paraná. **Revista Latino Americana de Geografia e Gênero**, v. 10, n. 1, p. 66-89, 2019.

BOTEGA, L. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). **Revela**, Praia Grande, v. 01, n. 02, p. 01-14. 2008. Disponível em: <http://www.fals.com.br/revela9/politicahabitacional.pdf>. Acesso: 6 de junho de 2019.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, nº 1, p. 70-104, 2008.

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 16 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) Acesso em 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm) Acesso em 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.888**, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm) Acesso em 15 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.977**, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm) Acesso em 15 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.424**, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm) Acesso em 15 jan. 2022.

CZISCHKE, M. D. & Rolnik, R. Housing policy issues in contemporary South America: an introduction. **International Journal of Housing Policy**, 19:3,277-287, 2019. DOI: 10.1080/19491247.2019.1627843

FALCHETTI, C.(2020). Social Policy and the Dynamics of Neoliberalism. The My House, My Life Program and the Commodified Mediation of Housing. **Latin American Perspectives**, Vol. 47 No. 2, 131–146. Doi: 10.1177/0094582X19881995

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO.Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**.Belo Horizonte: FJP, 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VAGAS. **Déficit habitacional é problema comum a todas as regiões**, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13227?show=full>. Acesso em 20 de novembro de 2019.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Aglomerados Subnormais 2019**: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento a COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Texto para discussão – Brasil em 4 Décadas**. Brasília:IPEA, 2010.

LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas**: o Programa Minha Casa, Minha Vida. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

MARICATO, E. **Nossas cidades estão ficando inviváveis**. Brasília: IPEA, ano 9, nº 75, 2012.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: IPEA, p. 199-210, 2006.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SHIMBO, L. An unprecedented alignment: State, finance, construction and housing production in Brazil since the 2000s. **International Journal of Housing Policy**, 19(3), 337–353, 2019. DOI: 10.1080/19491247.2019.1573960

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-4, 2006.

SOUZA, C. Estado e política de saneamento no Brasil. In: Rezende, S. C. (org) **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, p. 614-640, 2011.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.