

Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná

Eliane Barbosa Santos Pagani

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Sandra Maria Almeida Cordeiro

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Jolinda de Moraes Alves

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná

Resumo: Diante do grande número de habitações irregulares e precariedade habitacional nos espaços urbanos, o Brasil regulamentou o direito à moradia digna e a política de regularização fundiária colocando em questão a função social da propriedade urbana. Por meio de pesquisa qualitativa (análise bibliográfica e documental, complementada por grupo focal), este artigo analisa a política de regularização fundiária de interesse social como mecanismo para assegurar o direito à moradia destacando, entre os diversos assentamentos precários de Londrina, Paraná, o primeiro assentamento urbano, União da Vitória, surgido na década de 1980. Como resultado, explica que tal política ainda não foi totalmente consolidada pelo poder público municipal e permanece como um grande desafio para além da segurança jurídica da posse do lote urbano.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Assentamento urbano. Direito à moradia.

Social Interest Policies for Regularizing Urban Land in Londrina, Paraná

Abstract: Given the large number of irregular and precarious residences in urban spaces, Brazil regulated the right to decent housing and the policy for land regularization, questioning the social function of urban property. By means of qualitative research (a bibliographic and document analysis, complemented by a focus group) this article analyzes the policy for regularization of land in the social interest as a mechanism for assuring the right to housing, highlighting, among the various precarious settlements in Londrina, Paraná, the city's first urban settlement, União da Vitória, which rose in the 1980s. As a result, it explains that this policy has still not been totally consolidated by the municipal government and remains a great challenge beyond the legal security of possession of an urban lot.

Keywords: Land Regularization. Urban settlement. Right to housing.

Recebido em 26/01/2016. Aprovado em 15.03.2016.

Introdução

O conceito de moradia nos últimos anos sofreu importantes transformações, na medida em que não mais se restringe às edificações, inserindo a habitação em seu contexto mais amplo, abrangendo as condições de habitabilidade e de salubridade. A moradia digna deve abarcar os elementos essenciais para o desenvolvimento humano, social e econômico das pessoas, condições efetivas de acesso aos bens produzidos na cidade que assegurem uma vida adequada, atendendo às necessidades humanas, ou seja, além da moradia mantém as condições para a própria reprodução do ser social. Assim, a moradia é também o lugar de condições objetivas e subjetivas de vida, onde se estabelecem as relações sociais. Todavia, o ato de morar exige ocupar um lugar no espaço urbano ou rural.

No Brasil, os estudos do IPEA (2013, p. 2) indicaram 5,24 milhões como domicílios em condição de déficit em 2012, sendo o déficit majoritariamente urbano (85% do total), restando à área rural cerca de 742 mil famílias. Observa-se que milhões de famílias não têm acesso ao direito à moradia digna devido à ausência de vários critérios necessários para que fosse respeitado o padrão construtivo, além do problema ancorado à situação fundiária, o acesso aos serviços e equipamentos urbanos, a infraestrutura urbana e saneamento ambiental. A ausência destes condicionantes configura o que vamos nominar por precariedade habitacional, situação que se concentra cada vez mais nas áreas urbanas, atingindo a faixa mais baixa de renda, tornando a moradia para o contingente populacional com renda de zero a três salários mínimos uma das suas principais reivindicações. No entanto, o país possui um arcabouço legal que assegura o direito à moradia. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade apresentam diretrizes para a gestão das cidades de formas mais justas e igualitárias, dentre elas, as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Um dos aspectos que ganha destaque na legislação é a regularização fundiária apresentada como uma política conduzida pelo governo local, por estar mais próximo da população. O termo regularização fundiária tem sido utilizado pelos diversos municípios com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos somente à urbanização das áreas informais, que, como referenciado anteriormente, carecem, em geral, de obras de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, regularização fundiária significa uma política de legalização das áreas ocupadas. Recentemente, assiste-se a novas experiências que se pretendem mais avançadas e que combinam as duas dimensões, urbanização e legalização.

Este artigo analisa o surgimento dos assentamentos informais no município de Londrina e as iniciativas do poder público no intuito anunciado de conter e/ou erradicar as ocupações por meio de políticas de uso e ocupação do solo. Focaliza o primeiro assentamento urbano da cidade, União da Vitória, tido como fruto da luta pela terra urbana na década de 1980. Este bairro localiza-se no extremo sul do município, e, muito embora a maioria dos lotes tenha sido regularizada, uma parcela das famílias que residem nesse território ainda permanece com a situação jurídica irregular do seu lote de moradia¹. O bairro União da Vitória é o primeiro assentamento urbano que passou pelo processo de regularização fundiária neste município. Os resultados parciais apresentados foram coletados por meio da pesquisa documental que teve como principais fontes de dados: o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), (2002), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), (2010), Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), (2011), Revista Perfil (2012), monografias e dissertações de Mestrado e Doutorado dos cursos de Serviço Social e Ciências Sociais da UEL, bem como relatório de grupo focal realizado com as lideranças do bairro estudado no âmbito da pesquisa. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa composta de três etapas investigativas: pesquisa bibliográfica, com o objetivo de identificar referências epistemológicas, teóricas e conceituais sobre a temática da gestão territorial; pesquisa documental, mediante a análise dos documentos oficiais que orientam as políticas sociais (Habitação, Educação, Saúde e Assistência Social), disponíveis nas 3 (três) esferas de governo, e pesquisa de campo com a utilização da técnica de grupos focais com os usuários e gestores das diferentes políticas em três territórios: Bairro União da Vitória (regularização fundiária), Residencial Vista Bela (PMCMV) e Vila Casoni (bairro residencial tradicional).

1 Regularização fundiária: concepções e práticas

Na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183 sobre a política urbana, a propriedade urbana e a cidade exercem uma função social. O município exerce um papel central na elaboração e execução de políticas de desenvolvimento urbano por estar mais próximo da população, em parceria com outros entes governamentais e o setor privado, prevendo regularização fundiária dos assentamentos precários. Essa política pública deve prever o reconhecimento da existência dos assentamentos irregulares localizados em seu território por meio da elaboração de levantamentos topográfico e cadastral para o conhecimento do local e dos

ocupantes. O processo de regularização fundiária prevê ainda a execução de obras de infraestrutura básica que assegurem o fornecimento de água potável e luz elétrica, abertura de ruas e vias de acesso, como forma de assegurar as condições adequadas de sobrevivência.

O Estatuto da Cidade normatiza as diretrizes gerais da política urbana e disciplina diversos instrumentos de intervenção na propriedade. Interessam, dentre suas importantes diretrizes, alguns elementos contidos em seu artigo 2º, inciso XIV, especificamente o tratamento dado à “regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Acrescente-se ainda o art 2º, inciso XV, que se refere à “simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento de ofertas dos lotes e unidades habitacionais”. Também importa destacar que o Estatuto da Cidade tenha disposto sobre a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), inciso V, f., a concessão de direito real de uso, inciso V, g; a concessão de uso especial para fins de moradia, inciso V, h; a usucapião especial de imóvel urbano, inciso V, j e a demarcação urbanística, inciso V, t, como institutos de regularização fundiária em áreas urbanas, dentre os quais as zonas especiais de interesse social.

Além de regulamentar os institutos já existentes do usucapião especial urbano e da concessão de direito real de uso a serem usados pelos municípios para a regularização das ocupações em áreas privadas e em áreas públicas respectivamente, a nova lei avançou no sentido de admitir a utilização de tais instrumentos de forma coletiva. O Estatuto da Cidade é o instrumento urbanístico que aponta diretrizes para o enfrentamento da proliferação de formas de ilegalidade urbana, no que diz respeito aos processos de acesso ao solo e à moradia produzida pela combinação entre a falta de políticas habitacionais adequadas e a ausência de opções suficientes e acessíveis oferecidas pelo mercado imobiliário. Embora detecte o problema, verifica-se, na prática, limites profundos para a sua implementação. Dentre eles o que se refere ao uso e ocupação do solo cujo ritmo é determinado pelo setor econômico, pois a ocupação diferenciada da terra urbana está diretamente ligada ao processo de acumulação capitalista, que promove a distribuição desigual da riqueza produzida na cidade, resultando em respostas desiguais às demandas de habitação da população de baixa renda. A apropriação privada do solo urbano pelo capital tem dificultado o acesso à moradia pelos contingentes de baixa renda impulsionando as ocupações irregulares, uma vez que o estímulo ao capital imobiliário por meio das políticas de ampliação de crédito como para financiamento de imóveis aquece o mercado imobiliário, pois se considera existir um aumento no poder de compra do consumidor. Promove uma valorização da terra que eleva também os preços dos imóveis e de seus aluguéis, com consequência direta no déficit habitacional no que se refere ao gasto excessivo das famílias com aluguel, pois o aumento dos salários não acompanha o aumento do mercado imobiliário. Este movimento cíclico do capital impulsiona as formas irregulares de ocupar a cidade, pois, expropriadas dos meios de produção e da riqueza social, as pessoas buscam as estratégias de moradia que podem assumir, ou seja, ocupações de áreas públicas e particulares nas cidades, visto que suas condições socioeconômicas não permitem arcar com os custos da cidade legal. Ao mesmo tempo, o solo sob controle do capital produz como resultado vários dos problemas urbanos enfrentados pelos municípios, que ficam confrontados à necessidade de construir respostas via implementação de políticas públicas, como a política de regularização fundiária.

Para Alfonsin e Fernandes (2006), a regularização se apresentava na forma de um estudo de viabilidade urbanística, tendo por meta a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos. O estudo propunha a execução de um projeto de urbanização que levasse em conta critérios e diretrizes de urbanização, sendo eles: a) redesenho do sistema de circulação interna do assentamento, com alagamento de becos e abertura de novas vias de acesso; b) criação de espaços públicos internos, que pudessem ser utilizados para fins de lazer às comunidades; c) redesenho de lotes de tamanho muito superior à média dos lotes, aproveitando espaços excedentes para fins públicos; d) realocação de algumas casas locadas em espaços estratégicos ou de risco, para o projeto de urbanização; e) reconstrução de algumas casas, justamente aquelas que estiveram mais deterioradas; f) preservação de equipamentos públicos existentes; g) definição de espaços em que veículos como caminhão de bombeiros e ambulâncias possam penetrar no sistema espacial do assentamento; h) melhoramentos ambientais, medidas mitigadoras de impacto. A concepção de regularização fundiária deve avançar no sentido de realizar um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social e quando uma destas dimensões é esquecida, não se atingem os objetivos do processo. De acordo com Alfonsin e Fernandes (2006, p. 60), a regularização fundiária é um processo:

conduzido em parceria pelo poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no meio ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

Três visões predominam sobre o que vem a ser regularização fundiária, cada uma dando ênfase a um determinado aspecto. A primeira concepção se refere à regularização jurídica dos lotes. Ao intervir em um assentamento, o objetivo do poder público seria garantir, juridicamente, a continuidade do exercício de moradia à população de determinada área, transformando a posse dos ocupantes em propriedade ou em direito de uso, por meio da utilização dos instrumentos do usucapião urbano ou do contrato de concessão do direito real de uso. A intervenção jurídica se torna importante, sobretudo em função da insegurança do exercício de morar, lógica utilizada também pelo poder público municipal, que pune duplamente aqueles que não possuem condições dignas de moradia, ao cercear o direito à cidade, como pode ser identificada na fala de membro do grupo focal realizado com lideranças do União da Vitória:

Enquanto não tiver regularização fundiária no União da Vitória VI e em outros lugares que foi ocupado, nunca vai sair asfalto, nunca vai sair rede de esgoto, porque o que a Sanepar² alega e a própria Prefeitura é que se eles construírem asfalto, saneamento, levar o saneamento básico pra nós, eu também moro no VI, eles estão cometendo um crime, entra lá no crime de improbidade administrativa porque construiu em área irregular (LIDERANÇA UV 8).

A segunda concepção diz respeito à regularização fundiária como urbanização do assentamento, ou seja, vinculada à regularização física do assentamento. O foco principal desta concepção de regularização é a ordenação do espaço tendo como meta a melhoria das condições de habitabilidade do local. Para isso, é preciso apresentar um estudo que comprove a viabilização das propostas, contendo o redesenho da circulação interna do local, abertura de novas vias de acesso; criação de espaços públicos internos, reconstrução de casas que estão deterioradas, ou seja, apresentar propostas que transformem o assentamento em bairro.

Já a terceira concepção aponta a regularização fundiária enquanto regularização urbanística, que prevê que uma área ocupada em desconformidade com a legislação urbanística seja legalizada e aproxime-se da cidade legal. Para tanto, no que diz respeito às ocupações irregulares para fins de moradia, seu descompasso em relação à legislação urbanística prevista no Plano Diretor é enorme, tornando-se quase impossível atender às exigências do regime urbanístico.

Segundo Fernandes (2002), os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverterem o atual padrão desigual de crescimento urbano. Desta forma, não cabem apenas a legalização de lotes ocupados informalmente e a urbanização das áreas irregulares, mas a implantação de infraestrutura e serviços públicos de forma integrada com outras políticas públicas para superar as situações que geram a informalidade. O primeiro passo é a ênfase na adaptação da legislação e do regime urbanístico à realidade dos assentamentos, ou seja, reconhecer a impossibilidade de atendimento do regime urbanístico original e a necessidade de propor novos padrões urbanísticos coerentes com o padrão de ocupação do próprio assentamento. As ZEIS têm sido o instrumento mais utilizado

para a regularização de ocupações e favelas, uma vez que contemplam a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo. Por meio das ZEIS é possível modificar o regime urbanístico em determinada área ocupada, regularizando uma área voltada para a moradia de acordo com suas limitações e possibilidades. Faz-se necessária, então, uma legislação específica para as ZEIS, explícitas no Plano Diretor assim como existe para a cidade central, visando garantir a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas. Alfonsin e Fernandes (2006) apontam que programas de regularização requerem sistemas cadastrais acessíveis, a remoção de obstáculos cartorários, a identificação da propriedade e avaliação fundiária regular, além de suporte político de uma gestão transparente que valorize e estimule a participação popular no planejamento e no seu fortalecimento por meio de associações de moradores.

Para Fernandes (2002), um programa de regularização bem sucedido depende da ação governamental sistemática e requer tanto investimentos de vulto quanto a promoção de reformas jurídicas. A criação de zonas

A legislação urbanística, por sua vez, não foi aplicada pelos poderes locais, permanecendo a promoção da segregação territorial na forma de planejamento urbano, que reiteradamente acabou por definir territórios dentro e fora da legalidade, configurando regiões de cidadania plena e regiões de cidadania limitada.

residenciais especiais para fins de moradia social dentro da lei de zoneamento municipal tem sido considerada uma grande conquista, pois permite redefinir, ou pelo menos minimizar, a dinâmica do mercado imobiliário, assim garantindo espaços no território da cidade para a população de baixa renda. Portanto, entende-se que a regularização fundiária deve corrigir distorções do crescimento urbano, promovendo o acesso à cidade, à terra urbana, à moradia, à infraestrutura, aos serviços públicos, trabalho e lazer.

1.1 Regularização fundiária no município de Londrina

Em 26 de agosto de 1965, através de lei n. 1008, o município de Londrina, Paraná, criou a Companhia da Habitação de Londrina sob a forma de sociedade de economia mista, atribuindo à Companhia serviços públicos e de atividade econômica. O Município de Londrina possui 99,99 % das ações, e a COHAB vincula-se à Prefeitura, como entidade de administração indireta. Conforme aponta o PLHIS (2011), as finalidades previstas no Estatuto Social da Companhia, no art. 3º (aquisição, administração e venda de imóveis) como no 4º (aquisição e venda de imóveis destinados à industrialização), encontram-se prejudicadas, pois, atualmente, ela restringe suas ações como promotora de habitação, não financiando nem construindo imóveis.

Para o exercício financeiro do ano de 2011, em função do disposto na legislação municipal Lei nº 10.278, de 18 de julho de 2007 e na Lei Municipal nº 10.613, de 22 de dezembro de 2008, foi criada junto à Secretaria Municipal de Governo a Unidade Orçamentária, o Fundo Municipal de Habitação de Londrina (FMHL), que tem as seguintes atribuições:

atender a população do Município de Londrina, nas áreas urbanas e rurais, mediante o custeio de ações que visem a adequação da infraestrutura em assentamentos de população de baixa e baixíssima rendas; aquisição de terrenos para programas de Habitação de Interesse Social; produção de lotes urbanizados; produção de moradias em sistema de autoconstrução ou mutirões com base em análise técnica e financeira; programas e projetos aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação de Londrina (CMHL) e outros programas e projetos relacionados à questão habitacional, discutidos e aprovados pelo CMHL (COHAB/PLHIS, 2011, p. 85).

No cenário nacional há dois sistemas de financiamentos para a habitação: o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Para o cumprimento de seus princípios e diretrizes, a Política Nacional de Habitação (PNH) compreende a necessidade da articulação de diferentes instâncias em um mesmo nível de governo, bem como entre os diferentes níveis. É este desafio que desenha o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que foi instituído pela Lei Federal 11.124, de 2.005. O mesmo instrumento legal que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A pré-condição para se credenciar aos recursos do FNHIS inicia-se com a inclusão do Município de Londrina ao SNHIS. O PLHIS se inscreve como exigência formal de participação no sistema, segue as orientações contidas em seus princípios e diretrizes e se estrutura segundo as orientações técnicas para a produção do Plano. O PLHIS/Londrina atendeu aos parâmetros estabelecidos e buscou indicar formas de operacionalizar as diretrizes da Política Municipal de Habitação, aprovada na 1ª Conferência Municipal de Habitação, realizada em 2006 e que está em consonância com o PNH no que diz respeito às garantias de direito: à moradia digna, à inclusão socioespacial da população moradora de assentamentos precários, ao atendimento prioritário da população de baixa renda nos programas habitacionais, à reserva de quotas para a população vulnerável em programas habitacionais financiados pelo município, à função social da propriedade urbana, à aplicação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, à questão habitacional como política pública relevante de interesse público e social, à participação da sociedade na definição da política habitacional e sua gestão, à integração desta política com as políticas públicas sociais, econômicas e ambientais, à articulação da política habitacional com a política urbana, ao tratamento digno dispensado à população moradora de assentamentos precários e à garantia de assessoria jurídica gratuita para as questões fundiárias da população de baixa renda.

O Plano Municipal de Habitação (PMH), ao fixar suas diretrizes, indica as soluções estratégicas perfeitamente aderentes à lógica que orientou a formulação da PNH e o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, que estão assim formuladas:

A integração dos assentamentos precários já existentes no município de Londrina à cidade formal, incluindo o conjunto dos equipamentos urbanos e comunitários; o acesso a terra e a moradia através da produção de Habitação de Interesse Social; a capacitação do poder público para a implementação da Política Habitacional de Londrina e para a produção de Habitações de Interesse Social; a aplicação do Estatuto da Cidade na legislação urbana municipal como forma de justiça social, principalmente a regulamentação do art. 9º da lei

municipal 7482/98; a garantia da participação popular na gestão, programas e projetos de produção de moradias; desenvolvimento de planejamento municipal para as intervenções nos assentamentos precários já existentes com apoio profissional de equipe multidisciplinar; instituição de Zonas Especiais de Interesse Social que deverão contar com áreas para a construção de barracões de geração de trabalho e renda e projetos de capacitação profissional (COHAB/PLHIS, 2011, p. 111).

O PHLIS/Londrina deverá atender às seguintes diretrizes: a) a garantia de moradia digna a todos se dá pelo acesso aos equipamentos sociais e de infraestrutura urbana, condições adequadas de mobilidade e a proteção dos recursos naturais e da paisagem; b) a infraestrutura instalada deve ter seu uso otimizado, revertendo a tendência de expulsão da população de baixa renda para áreas da cidade com infraestrutura precária, áreas de risco ou de proteção ambiental; c) a integração dos assentamentos precários à cidade legal deve se dar pela regularização fundiária e urbanística.

Para implantar o Programa de Regularização Fundiária no Município de Londrina, o poder legislativo aprovou a lei n. 9.866, de 20 de dezembro de 2005 com alterações introduzidas pela lei municipal n. 10.618, de 22 de dezembro de 2008 que autoriza a COHAB/LD a outorgar e registrar a escritura definitiva de lotes ou unidades habitacionais, ainda que financiados, de sua propriedade, originários de assentamentos urbanos, favelas ou ocupações irregulares do Município de Londrina, aos ocupantes ou promitentes compradores, com custos inerentes ao ato e os valores dos lotes absorvidos pela COHAB-LD.

Observa-se que as primeiras iniciativas de regularização no Bairro União da Vitória é anterior à aprovação da legislação afeta a Regularização Fundiária em Londrina. Esta medida pode ser analisada a partir do contexto da época, como relatado por um dos moradores e membro do grupo focal:

O União da Vitória foi regularizado rápido, muito rápido por quê? Porque eles construíram o Posto de Saúde e lá no Tribunal de Contas da União constava que um administrador do Paraná construiu um Posto de Saúde dentro de uma fazenda, aí você teria um tempo muito rápido pra regularizar pra não entrar nesse processo todo judicial, porque o União da Vitória quando fez o Posto ainda não estava regularizado, ele não estava desmembrado da Zona Rural pra Zona Urbana, aí eles fizeram a toque de caixa, a toque de dedo entendeu, era obrigatório fazer, ou fazia ou não conseguia nem inaugurar o Posto, isso que aconteceu. Sem contar que tinha uma cobrança também muito das organizações da época, da Associação de Mulheres, Associação de Moradores e outras entidades que tinham no União da Vitória (LIDERANÇA UV 8).

A fala da liderança no grupo focal permite inferir que a intencionalidade do poder público municipal não é apenas atender e assegurar o direito à moradia digna aos moradores, mas também sanar complexos problemas decorrentes da ilegalidade urbana.

2 Londrina e os assentamentos urbanos

Com uma população de 506.645 habitantes, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE), o percentual da população vivendo em área urbana de Londrina alcançou o patamar de 97,4%, seguindo a tendência nacional de concentração da população nas cidades com a redução da população rural. A região sul do município apresenta um percentual significativo dentre os assentamentos precários em que as famílias possuem renda de até 1,6 mil. De acordo com dados de 2007 fornecidos pela COHAB-LD, a precariedade das famílias dessa região representa 11% dos assentamentos urbanos da cidade. Segundo Segundo dados da COHAB/LD (2013), cerca de 57.000 famílias estão inscritas no cadastro municipal à espera de uma moradia, sendo que, deste universo, há aproximadamente 16.000 famílias ocupando moradias que não possuem mínimas condições de habitabilidade, seja pelos padrões construtivos e disponibilidade de infraestrutura urbana, seja pela ilegalidade de ocupação da terra.

Em que pesem as iniciativas do poder público no intuito de conter e/ou erradicar, por meio de políticas de uso e ocupação do solo, as ocupações e de remover e transferir as famílias para os assentamentos urbanos, o fenômeno expressa um processo contínuo das ocupações urbanas exigindo o cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade urbana. Sendo assim, dentre as diversas formas de moradia, passaram a compor o cenário da cidade os assentamentos urbanos, que, segundo Fresca (2002, p. 248), é uma modalidade de moradia difícil de conceituar:

A conceituação desta forma de morar é um tanto quanto difícil na medida em que se trata de uma ocupação ilegal do solo, seja ele público ou privado e, portanto, sem a regularização fundiária; é caracterizado por um

conjunto de moradias, de pequenas dimensões construídas de material improvisado e/ou sobras de materiais de construção; o elemento básico que os diferem em relação a uma favela é a questão da infraestrutura. De acordo com a COHAB-LD, o assentamento possui uma certa urbanização, através da presença de ruas, por vezes, presença do meio fio, além de água, energia elétrica, conferindo ao mesmo um certo 'ar' de ordem urbanística. Outro elemento é uma certa definição dos lotes o que, em conjunto, cria elementos viáveis para a transformação do mesmo em futuro conjunto habitacional.

As ocupações informais já faziam parte da cidade desde a sua fundação. No entanto, essa situação agravou-se a partir dos anos de 1960 com a ocupação de áreas, principalmente as de fundos de vale e adjacências, formando núcleos de favelas em diversas regiões da cidade. Os núcleos informais conhecidos nessa época eram as favelas Bom Retiro, Grilo, Esperança, Pito Aceso, Grilinho, Boa Vista, Novo Mundo, Vila Paulista e Mariza. Em 1970 foi realizada a primeira intervenção da COHAB-LD (2002), com o empreendimento Vitória Régia contando com 132 unidades habitacionais na região sudeste do município, com recursos advindos do Banco Nacional de Habitação (BNH). Em 1971 procedia o desfavelamento com a retirada da população das áreas de fundo de vale do Córrego Bom Retiro. Nos anos de 1980, conjuntos de casas populares foram implantados na porção norte da cidade, afastados da área urbanizada e sem acesso às condições de infraestrutura e distante da região central, denominados Cinco Conjuntos. No final da década de 1990, com a aprovação da Lei Municipal n. 7.756, de 08 de junho de 1999 com alterações introduzidas pelas leis n. 8.835, de 01 de julho de 2002 e n. 9.747, de 01 de julho de 2005, poucas foram as ações quanto ao desenvolvimento de uma política habitacional no município, exceto quando da discussão entre 1993 e 1997 e a realização de duas conferências municipais que trataram da questão habitacional que autorizou o poder público municipal a aprovar projetos de loteamentos para desfavelamentos ou assentamentos na zona urbana com lotes de dimensões mínimas de 100m² e execução de infraestrutura pelo município. Esta lei teve o propósito de facilitar as condições de acesso à terra urbana para a população de baixa renda, porém, tornou-se polêmica pelas reduzidas dimensões dos lotes, além de estar abaixo da exigência nacional de 125m² e não prever a aplicação dessa regra específica em ZEIS.

Foi no ano de 2000 que ações da administração municipal fomentaram a discussão da política habitacional de forma mais incisiva e iniciaram um levantamento para compor o diagnóstico que apontou a subnormalidade habitacional do município. Esses dados foram apresentados no Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) (2002), constatando que no início da década de 2000 havia ocupações em algumas áreas particulares e um número significativo em áreas públicas, principalmente nos fundos de vale na continuidade de áreas urbanizadas. O levantamento identificou 59 núcleos subnormais, sendo que dois estavam situados no município de Cambé, em áreas conurbadas com Londrina. No ano de 2007, o número de assentamentos precários de Londrina aumentou para 71, dos quais 31 ocupavam áreas públicas, sendo elas institucionais e fundos de vale. Embora tenham sido regularizadas algumas dessas áreas, em 2014 ocorreu um processo de ocupações em várias regiões de Londrina, demonstrando a incapacidade do poder público local no enfrentamento dessa questão. De acordo com Trigueiros (2014), no primeiro trimestre de 2014 foram registradas quatro novas ocupações em terrenos públicos e privados contra duas ocupações durante o ano de 2013. Algumas ocupações reúnem até 300 famílias. Segundo o autor, o objetivo alegado pelas famílias é forçar políticas públicas de habitação. Conforme COHAB-LD (2014), 21 ocupações já foram regularizadas e resultaram em 1635 escrituras. Outras 1230 aguardam para legalizar a situação de 16 bairros que se constituíram a partir de ocupações.

2.1 União da Vitória: experiência de regularização fundiária do primeiro assentamento urbano de Londrina

O primeiro assentamento urbano de Londrina foi o União da Vitória, localizado na porção sul de Londrina, entre a Rodovia PR 445 (que liga Londrina a Curitiba) e a Estrada de acesso ao distrito de Maravilha. A área de aproximadamente 46 alqueires pertencente a COHAB-LD foi adquirida em 14 de dezembro de 1977:

Porém, as primeiras manifestações de ocupação deste local ocorreram somente em meados de 1985 com a chegada de algumas famílias formadas por trabalhadores rurais e famílias desempregadas provenientes de outras cidades e de outros bairros da própria cidade de Londrina, que tinham por objetivo utilizar o terreno para o uso agrícola. Além disso, a área foi ocupada também por moradores da Favela OK (atual Nova Conquista) que foram desalojados deste local e transferidos para o União da Vitória (DORES, 2005, p. 28).

Não somente a migração do campo para a área urbana contribuiu para a formação deste assentamento, mas também o deslocamento intraurbano e a migração urbano/urbano. A organização interna do bairro relativa

à estruturação das unidades habitacionais e formas de ocupação do local, está dividido em seis setores³. De acordo com Melchior e Asari (2003) o União da Vitória I foi legalizado em 1985 e junto com o União da Vitória II somavam, em 2003, 1.497 famílias. Os demais setores somavam 665 famílias. O instrumento implantado no União da Vitória para regularização foi a modalidade de Concessão do Direito Real de Uso e um contrato de compra e venda. Essas medidas adotadas pelo poder público se deram em razão das reivindicações e tensionamento de seus moradores. Ainda segundo as autoras, por ser o mais antigo dos assentamentos apresenta uma estrutura melhor, contando com energia elétrica, asfalto, água encanada, equipamentos públicos como posto de saúde e escola com séries iniciais.

O local se constitui em um terreno com topografia bastante acidentada que, à primeira aproximação, se identifica dificuldade em implantação de moradias devido às formações de depressões, elevações e muita pedra. Segundo dados da COHAB, (2014) o União da Vitória I e II somam 2.052 lotes, o que expressa um crescimento de 52,19% em relação a sua origem. Destes, 652 lotes não são escriturados, o que significa que 31,78% de famílias ainda aguardam pela regularização e legalização de sua moradia.

O União da Vitória é o assentamento do município com maior número de lotes e conforme COHAB-LD, 2014, onde se concentra o maior número de escrituras entregues pelo programa de regularização fundiária, porém onde se apresenta o maior número de lotes que faltam escriturar. Neste momento a COHAB-LD está em processo de aproximação com a comunidade para a retomada do processo de regularização das moradias e/ou indicação das famílias para os novos empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida em andamento no município. Para Alfonsin (2007), é importante os trabalhos de intervenção urbanística, principalmente se compararmos as situações de um assentamento informal precário, antes e depois de uma intervenção urbanística. Contudo, a autora enfatiza que o poder público deve se acautelar ao dotar assentamentos de infraestrutura, sem garantir a titulação dos lotes no nome dos moradores, pois a falta de regularização jurídica pode gerar futuros despejos e insegurança para seus moradores. As intervenções de regularização fundiária exigem do poder público uma preocupação mais abrangente, ressaltando-se a importância da delimitação das áreas especiais de interesse social que em Londrina se caracteriza como um dos grandes entraves para a viabilização da política de regularização fundiária.

Considerações finais

Os movimentos reivindicatórios da população sem acesso à moradia desencadearam no Brasil um processo de aprimoramento dos mecanismos da regularização fundiária a partir da Constituição de 1988. Essa população vivenciou historicamente a marca da segregação somada à informalidade e à instabilidade dos territórios de moradia nos grandes centros urbanos. A legislação urbanística, por sua vez, não foi aplicada pelos poderes locais, permanecendo a promoção da segregação territorial na forma de planejamento urbano, que reiteradamente acabou por definir territórios dentro e fora da legalidade, configurando regiões de cidadania plena e regiões de cidadania limitada. Os exemplos são os loteamentos irregulares e informais que há anos estão nesta condição de ilegalidade, como demonstramos o União da Vitória em Londrina. A implementação da regularização fundiária de interesse social constitui-se em legislação urbanística e ambiental, como dever do poder público para concretizar o direito à moradia e à cidade. Trata-se de um mecanismo que possibilita a legalização da posse da moradia e promove a integração socioespacial dos assentamentos quando reconhece o direito à regularização de assentamentos irregulares e informais.

No município de Londrina a política de regularização fundiária ainda não foi consolidada pelo poder municipal e permanece como um grande desafio para assegurar o direito à moradia àqueles que tiveram como única opção os assentamentos urbanos, visando dar subsídios para que possam permanecer no mesmo local, mas de forma legal. A política habitacional tem se centrado na produção de novas moradias. Tal processo reflete as contradições do Estado ao atender aos interesses da acumulação capitalista. Como resultado, a administração municipal tem contribuído para a ocorrência de novas ocupações ilegais, inclusive nos mesmos locais onde ocorreram as desocupações, como os fundos de vale e territórios impróprios para edificação de moradias. Esta tem sido a fórmula histórica de gestão de políticas habitacionais e da gestão das cidades no Brasil: sem enfrentar a questão fundiária sob domínio do capital.

A efetividade de implementação de uma política habitacional deve se associar às ações articuladas às demais políticas públicas de natureza preventiva, com a necessária democratização dos processos urbanísticos, como a aprovação do Plano Diretor e a demarcação das ZEIS. Assim sendo, envolve, além da dimensão jurídica, os aspectos urbanísticos e sociais. Legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente significa prover a segurança de posse aliada ao direito à cidade, respeitando o meio ambiente e garantindo o acesso aos serviços públicos de saneamento básico, transporte, saúde, educação, assistência social, lazer e segurança.

Referências

- ALFONSIN, B.M.; FERNANDES, E. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- _____. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel *et al.* *Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2009.
- _____. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.
- _____. Lei nº 12.257, de 10 de julho de 2001.
- _____. *Política Nacional de Habitação*. Ministério das Cidades, Brasília, 2004.
- _____. *Estatuto da Cidade*. Ministério da Cidade, Brasília, 2010.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE LONDRINA. *Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS*, 2011.
- _____. Companhia de Habitação de Londrina. PEMAS – *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais*. Londrina: COHAB-LD, 2002.
- _____. Escrituras entregues pelo programa de *regularização fundiária*. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cohab/regularizacao_fund/Cohab-LD-Escrituras-Entregues.pdf> Acesso em: 15 mar. 2014.
- _____. *Plano Municipal de Habitação*. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cohab/regularizacao_fund/PLANO-MUNICIPAL-DE-HABITACAO-2013-2016-Cohab-LD-Apresentacao-Junho-2013.pdf> Acesso em: 16 mar. 2014.
- DORES, J. L. P. *Aglomerados subnormais de Londrina - PR: regularização fundiária e políticas públicas*. 2005. 73 f. Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2005.
- FERNANDES, E. *Do código civil ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil*. URBANA, v.7, n.30. Caracas ene., 2002.
- FRESCA, T. M. *Mudanças recentes na expansão físico-territorial de Londrina*. Geografia. Londrina. Volume 11, nº 2, jul/dez. 2002.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico*. 2010.
- IPEA. *Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)*. LIMA NETO, V. C., FURTADO, B.A., KRAUSE, C. Brasília: Nota Técnica n 5, 2013.
- LONDRINA. Lei n.º 9.866, de 20 de dezembro de 2005.
- _____. Lei nº 10.278, de 18 de julho de 2007.
- _____. Lei nº 10.613, de 22 de dezembro de 2008.
- _____. Lei nº 10.618, de 22 de dezembro de 2008.
- _____. Lei nº 7.756, de 08 de junho de 1999.
- _____. Lei nº 8.835, de 01 de julho de 2002.
- _____. Lei nº 9.747, de 01 de julho de 2005.
- _____. Perfil 2012 (Ano-Base 2011). Rev. Perfil do Município de Londrina. Londrina: Prefeitura do Município, 2012.
- MELCHIOR, L.; ASARI, A. Y. Ocupações urbanas de Londrina-PR e as migrações internas. *Geografia*. Londrina. Volume 12, n. 1. Jan/Jun. 2003.
- TRIGUEIROS, M. Espírito do usucapião é regularizar propriedade. *Folha de Londrina*. Londrina, 09 mar. 2014.

Notas

- Este estudo é parte da pesquisa realizada pelo Projeto de Pesquisa Integrado UEL/PUC/SP – ALógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais, Casadinho/PROCAD, Chamada Pública MCTI/CNPq/MEC/Capes – Ação Transversal n. 06/2011, que delimitou três territórios na cidade de Londrina, sendo um deles União da Vitória. A pesquisa foi desenvolvida entre 2012 e 2016 pelo Núcleo de Gestão de Políticas Sociais vinculado ao Departamento de Serviço Social e ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina.
- Companhia de Saneamento do Paraná.
- Setor 1: localizado na porção norte do bairro, ocupando uma área com 21 quadras, em 461 lotes. É o que possui melhor infraestrutura, as casas são de alvenaria, possui água encanada, iluminação pública, demarcação de ruas, serviços de educação, além de estabelecimentos comerciais. Setor 2: é composto por 26 quadras e 610 lotes. Caracteriza-se por unidades habitacionais mistas e irregulares, algumas ruas não foram demarcadas por estar localizado em terreno íngreme. Setor 3: possui 10 quadras e 192 lotes os quais foram legalizados pela COHAB-LD em 1990; possui topografia suave e habitações com melhor padrão de construção e boa infraestrutura como asfalto, água encanada, iluminação pública. Setor 4: possui 16 quadras com 432 lotes também legalizados pela COHAB-LD em 1990, porém não possui boa infraestrutura, por estar localizado em área de várzea. Local onde se encontra a Unidade Básica de Saúde. Setor 5: possui 10 quadras nas quais foram demarcados 205 lotes reconhecidos pela COHAB-LD, tendo ruas estreitas que não permitem o acesso de transporte coletivo. Áreas que abrigam famílias mais recentes no bairro para onde foram transferidas famílias com base na política de desfavorecimento. Setor 6: foi formado entre 1997 e 1999, possui 5 quadras e 122 lotes, nem todos demarcados devido à constante construção de novas moradias nas encostas. Apresenta precária condição de infraestrutura, não tendo asfalto, rede de esgoto, água encanada, energia elétrica e iluminação pública (Dores, 2005).

Eliane Barbosa Santos Pagani

elianebpagani@gmail.com

Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Assistente Social da Prefeitura Municipal de Londrina

Jolinda de Moraes Alves

jolinda@uel.br

Doutora em História e Sociedade pela UNESP/Assis

Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Sandra Maria Almeida Cordeiro

sandra.cordeiro@sercomtel.com.br

Doutora em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) Professora do

Departamento de Serviço Social da UEL.

UEL

Rodovia Celso Garcia Cid, Km 380, s/n

Campus Universitário

Centro de Estudos Sociais Aplicados – Departamento de Serviço Social.

Londrina – Paraná – Brasil

CEP: 86057-970