

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS E AS MUDANÇAS NA PAISAGEM URBANA DE LONDRINA

Housing policies and changes in the urban landscape of Londrina

Regina Magna Franco¹

Resumo

Este artigo faz um resgate histórico das Políticas Habitacionais implantadas, através de Programas Habitacionais pelo Governo Federal a partir da década de 1960 e suas repercussões na paisagem urbana do município de Londrina. São apresentados, também, os empreendimentos imobiliários construídos pela Companhia Habitacional local, entidade responsável pela construção dos conjuntos habitacionais no município e como esses empreendimentos não foram suficientes para sanar o déficit habitacional. Aborda o acelerado processo de urbanização da cidade causado pelas mudanças no perfil agrícola e o conseqüente surgimento e aumento de ocupações irregulares em fundo de vale. Situa no espaço urbano onde ocorrem as ocupações irregulares com base nas cartas cartográficas disponibilizadas no Atlas Urbano de Londrina, elaborado por docentes da Universidade Estadual de Londrina. Apresenta a legislação ambiental vigente no período analisado, e como estes transferem para a instância municipal, a gestão do uso do solo demonstrando que a pressão exercida pela demanda habitacional é maior e mais acelerada do as políticas habitacionais e ambientais.

Palavra-chave: Ocupações irregulares; Políticas Habitacionais; Urbanização; Legislação ambiental

Abstract

This paper makes a historic rescue of housing policies implemented through the Federal Government Housing Programs from the 1960s and its impact on the urban landscape of the city of Londrina. Are also presented real estate projects built by Local Housing Company, the entity responsible for the construction of housing units in the city and how these developments were not sufficient to remedy the housing shortage. Addresses the accelerated process of urbanization of the city caused by changes in agricultural profile and the consequent emergence and increase of illegal occupations in the valley bottom. Located in urban areas where they occur irregular occupations based on cartographic charts available in Londrina Urban Atlas, prepared by faculty of the State University of Londrina. Presents the environmental regulations in the analyzed period, and how they transfer to the municipal level, the management of land use demonstrating that the pressure exerted by the housing demand is greater and faster than the housing and environmental policies. Keywords: irregular Occupations, housing policies, urbanization, environmental legislation.

Keywords: Irregular Occupations; Housing policies; Urbanization; Environmental legislation

¹ Bacharel em Geografia. Especialista em Análise Ambiental e Educação Ambiental pela Universidade Estadual de Londrina. E-mail: reginamagnafranco@gmail.com

INTRODUÇÃO

As ocupações irregulares são uma realidade no Brasil, porém nos últimos quatro anos o assunto alcançou grande notoriedade a partir dos acontecimentos de 2010 e 2011 na região serrana do estado do Rio de Janeiro quando milhares de pessoas perderam a vida.

No auge dos acontecimentos, muitos profissionais ligados às geociências vieram à público para analisar o ocorrido e, de um modo geral, todos apontaram como causas principais o fato de esta população se instalar sobre solos instáveis e de alta declividade; a falta de planejamento urbano, no que diz respeito à ausência ou não ingerência por parte do poder público na gestão do uso do solo.

Além dessas duas causas foi apontada mais uma, que para muitos, é o cerne da questão. Ocupações, com fins residenciais, de áreas impróprias, são praticadas em todo o país e apesar de os deslizamentos na região serrana do Rio de Janeiro, terem atingido grande parcela da população local, não fazendo distinção de classes sociais é mais frequente estas áreas serem ocupadas por uma parcela da população mais vulnerável social e economicamente. A partir desta constatação surge a hipótese de que a causa basilar seria a falta de políticas públicas habitacionais direcionadas, principalmente, para esta população.

Diante deste quadro o objetivo do trabalho é contribuir para a compreensão das causas dessas ocupações em áreas irregulares tendo a cidade de Londrina, situada no norte do estado do Paraná, como área de estudo focando as políticas habitacionais implantadas pelo Governo Federal a partir da década de 1960.

Para tanto inicialmente será apresentado um breve resgate histórico das Políticas Habitacionais a partir do período do Governo Militar até os dias atuais. Também serão abordadas as ações da Companhia Habitacional de Londrina e as ocupações irregulares presentes no município.

Serão utilizados mapas que foram confeccionados a partir de um projeto da Universidade Estadual de Londrina, onde os professores do curso de Geografia do departamento de Geociências assumiram o desafio de elaborar, com base no senso de 2000, uma base de dados, tanto da Geografia Humana quanto da Geografia Física, reunidos no Atlas Urbano de Londrina, onde são apresentados os vários aspectos e perfis do município.

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

As políticas habitacionais, implantadas no período do governo militar são marcadas pela criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) criado pela Lei nº 4.380, de 21/08/1964, com o objetivo de estimular, planejar e realizar a construção de habitações

populares e a aquisição de casa própria (SANDRONI, 2001). É importante ressaltar que esta Lei teve, também, o objetivo de reformular o Sistema Financeiro Nacional instituindo a Correção Monetária o que possibilitou ao Governo Militar captar recursos financeiros junto ao mercado para financiar obras entre as quais as de moradia.

Em 1968 foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) que tem o BNH (Banco Nacional de Habitação) como órgão central deste sistema. O BNH foi criado com a finalidade de, além de financiamento habitacional, financiar ainda obras de implantação, melhoria de sistemas de abastecimento de água, esgoto, drenagem e poluição hídrica sendo autorizado em 1969 a aplicar os recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e da Caderneta de Poupança nestes projetos. Em 1971 o Banco foi transformado em empresa pública ficando vinculado ao Ministério do Interior. (MARICATO, 1987).

No processo de análise dos programas e políticas habitacionais o pesquisador se depara com um universo de siglas que visavam o financiamento de obras urbanas. Tais projetos e respectivas siglas foram: Projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada) criado em 1972, FRDU (Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano), em 1974 FIMURB (Financiamento para Urbanização), FETREN (Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano e Passageiros), FIRPLAN (Financiamento para o Planejamento Urbano), em 1975 é criado o PRODEPO (Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos).

Segundo Maricato (1987) a partir de 1975 surge programas diretamente direcionados aos conjuntos habitacionais como FINC (Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais), FINEC (Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais) e PROFILURB (Financiamento de Lotes Urbanizados). Neste viés, de acordo com a autora, a atuação do BNH é diversificada constando de três eixos de investimentos: obras direcionadas aos conjuntos habitacionais; obras financiadas pelo BNH, porém, desligadas de conjuntos habitacionais e financiamentos totalmente desvinculados do uso residencial, tais como financiamento de projetos de abrangência inter-regional e até mesmo nacional como é o caso do PRODEPO (Projeto de Desenvolvimento de Polos Econômicos), que financiou a construção do Complexo Carboquímica de Imbituba em SC e a Usina de Tucuruí. (MARICATO, 1987).

As COHABs (Companhias Habitacionais) compõem o SFH assim como Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), e a Caixa Econômica Federal. As COHABs são os braços do SFH nos municípios e é através delas que os financiamentos chegam a estes. Porém apesar de toda essa movimentação e ação por parte do Governo Federal Maricato

(1987, p.29) afirma que “não há praticamente subsídio à habitação proletária, e a forma dominante (oficial) de provisão de habitação no Brasil é a casa própria” e ainda que “as experiências pontuais de habitações subsidiadas entre 1965 e 1968 e [...] 1976 redundaram em constantes fracassos”. Ou seja, na maioria das vezes, os projetos habitacionais eram destinados a uma classe trabalhadora com renda suficiente para arcar com os custos dos financiamentos.

Diante desta situação socioeconômica do trabalhador é inevitável, em um sistema capitalista, onde a sociedade atual está inserida, não ver a casa como uma mercadoria, e o problema habitacional como mercado demandante. Esta visão fria e racionalizada é contraposta por outra quando diz que “A casa própria, mesmo quando se trata de um simples embrião de alvenaria sem revestimento é motivo de grande segurança e sensação de progresso pessoal para o trabalhador”. (MARICATO,1987, p.26), Porém, a autora chama a atenção para outro ponto de cunho mais prático onde o trabalhador ao buscar a casa própria procura evitar a favela e fugir da possibilidade do despejo, uma possibilidade real e consequente da alta rotatividade do emprego e da baixa remuneração dos salários (Maricato, 1987).

Os dados apontados no relatório anual do BNH de 1971 informam que “os recursos utilizados pelo SFH só foram suficientes para atender 24% demanda populacional” (BOLAFI, 1979, p. 53). Apesar de não ter atingido a maior parcela da população é importante ressaltar que o objetivo era alcançar somente 25,3%, ou seja, os 24% ficaram muito próximos da meta. Outro ponto apresentado no mesmo relatório salienta que os investimentos “irão” aumentar “ligeiramente” até 1980, mas mesmo assim no mesmo relatório é informado que ao final da década de 1970 “o déficit deverá exceder 37,8% do incremento das necessidades” (BOLAFI, 1979, p.53), do que se conclui que ao final do período já é sabido que 40 por cento da demanda não será atendida.

Essa condição habitacional se reflete também na cidade de Londrina que conforme poderá ser observado carrega um déficit habitacional que se acumulou ao longo das décadas.

2.1 COHAB-LD (COMPANHIA HABITACIONAL DE LONDRINA) E O DESENVOLVIMENTO URBANO DE LONDRINA

O surgimento bem como o desenvolvimento do município de Londrina foi determinado pela confluência de três fatores: solo fértil que conferia alta produtividade agrícola, principalmente, no início de sua fundação, para o café, topografia favorável à

agricultura mecanizada, introduzida já na segunda metade da década de 1970 e a proximidade de um grande centro consumidor, no caso o estado de São Paulo a quem estava conectada pela ferrovia administrada pela Companhia Ferroviária Norte do Paraná que ligava o município de Londrina ao município de Ourinhos já em 1935. (Alves, 1991).

Segundo Alves (1991) o jornal Folha de Londrina na edição de 19/04/1975, publica um relatório, datado do ano de 1935, da Companhia de Terra Norte do Paraná, onde é demonstrada, quantitativamente, a origem dos primeiros compradores de lotes da companhia. Dos 2952 compradores 57% eram de origem estrangeira, dentre eles alemães, japoneses, espanhóis, húngaros, poloneses, lituanos, romenos, iugoslavos, ucranianos, austríacos e russos.

Conforme pode ser observado no quadro 1 a população total, somadas urbana e rural, do município apresentou um crescimento acelerado até a década de 1970, tendo sua população quase dobrado a cada década. Neste mesmo período o mesmo acontece com a população rural em valores absolutos, mas não em termos percentuais. Proporcionalmente há uma diminuição constante e significativa da população rural ao longo das décadas o que sugere um processo contínuo de urbanização que se acentua a partir da década de 1980.

Tabela 1 – Evolução da população de Londrina entre 1940 e 2010

ANO	POP. TOTAL	POP. RURAL	% POP RURAL	ANO	POP. TOTAL	POP RURAL	% POP RURAL
1940	30.278	19.103	63,9	1991	390.100	23.424	6,00
1950	71.412	37.182	52,07	1996	411.800	15.679	3,81
1960	134.821	57.439	42,60	2000	447.065	13.696	3,06
1970	228.101	64.573	28,31	2010	506.701	13.181	2,60
1980	301.171	34.771	11,52				

Fonte: IBGE. Organização dos dados: PML/SEPLAN/Gerência de Pesquisas e Informações: Prefeitura Municipal de Londrina

Este aumento populacional não foi acompanhado por ofertas de moradia e infraestrutura necessárias para atender toda esta demanda. Este acelerado aumento populacional é explicado por Alves (1991, p.52) frisando que

As modificações ocorridas no campo e o movimento migratório para a cidade de Londrina são determinados pela divisão social e territorial do trabalho, transformação tecnológica na agricultura, pela expansão da indústria, do comércio e dos serviços na cidade – dito de outra forma, pelo

desenvolvimento das forças produtivas (e relação de produção) exigido pela acumulação ampliada do capital.

Este fato demonstra que Londrina foi gerada, planejada e construída dentro da lógica capitalista de produção. Sendo assim não poderia ser diferente que dentro de seus limites políticos fossem criadas zonas de segregação seguindo a lógica da divisão do trabalho.

A COHAB-Ld (Companhia Habitacional de Londrina) foi criada em agosto de 1965 pela Lei Municipal nº 1008 com o objetivo de produzir e traçar diretrizes das políticas de desenvolvimento urbano e social segundo as normas do SFH o que na prática seria a produção e comercialização de unidades habitacionais, principalmente de interesse social. As ações de urbanização ou de reurbanização de áreas ocupadas por favelas e habitações precárias poderiam ser realizadas mesmo que para isso fosse necessária a aquisição de terrenos dentro do perímetro do município, o que poderia ser feito de maneira amigável ou judicial.

As ações da COHAB-Ld, inicialmente visavam a ocupação de vazios urbanos com a construção de conjuntos habitacionais em número reduzido de unidades e segundo PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social) (2011, p. 51) “e em algumas circunstâncias, destinados ao desfavelamento”. Esta situação muda completamente quando a companhia é credenciada como agente financeiro do BNH. É a partir deste momento que Londrina passa a produzir conjuntos habitacionais com número elevado de unidades.

A Companhia ao final da década de 1960 havia construído um total de 1200 unidades. Entre 1969 e 1972 são construídas oito mil unidades habitacionais. Este número cai bruscamente entre os períodos de 1973 e 1976 quando são construídas somente 769 unidades. A razão desta queda foi que o prefeito deste período implantou e executou o Projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada) criado em 1972, usando os recursos para melhoramentos urbanos como galerias, meio-fio e pavimentação. Os investimentos em habitação voltam a crescer entre os anos de 1977 e 1980 quando são construídas 11.377 casas. Sendo assim no período compreendido entre a criação da COHAB-Ld e o ano de 1980 são construídas, no total, 20.146 unidades habitacionais. (ALVES, 1991).

Segundo os apontamentos do PLHIS (2011, p.51)

As décadas de 70 e 80 marcam a política habitacional, completamente vinculada às estratégias do BNH, que financiava a prazos longos, pequenas unidades habitacionais para famílias com renda de até três salários mínimos. O grande número de habitações produzidas não resolveu, no entanto, o déficit habitacional, já que credenciar-se para um financiamento requeria renda comprovada. Os moradores das favelas tinham dificuldade de atender a este quesito, pois acompanhava sua situação de irregularidade habitacional a informalidade nas relações de trabalho.

Sem a liberação de grandes áreas não teria sido possível alocar esta quantidade de unidades habitacionais. A razão desta liberação de espaço está diretamente relacionada aos avanços da urbanização.

O uso do solo na economia capitalista é regulado pelo mecanismo de mercado, no qual se forma o preço desta mercadoria 'sui-generis' que é acesso à utilização do espaço. Este acesso pode ser ganho mediante a compra de um direito de propriedade ou mediante o pagamento de um aluguel periódico. [...] "a 'produção' de espaço urbano se dá, em geral, pela incorporação à cidade de glebas que antes tinham uso agrícola". (SINGER, apud ALVES, 1991, p. 82).

Esta fala de Singer não poderia retratar melhor este período de transformação da sociedade londrinense. É possível notar a articulação entre as mudanças ocorridas no campo e a política econômica do governo federal, baseada no financiamento público.

De acordo com Alves (1991) no período entre 1970 e 1980 os interesses dos agentes imobiliários estavam direcionados para outras regiões da cidade, principalmente a Zona Sul. Com isso a área escolhida para abrigar os conjuntos habitacionais foi as que se localizavam na Zona Norte do município e a razão é explicada pelo próprio prefeito à época da construção, Antônio Belinati, em uma entrevista concedida à autora em dezembro de 1989. Nas palavras do ex-prefeito:

Foi escolhida a Zona Norte de Londrina para construir os conjuntos, primeiro porque tinha uma área boa e disponível, e o preço do terreno também era muito mais barato. [...] um projeto habitacional tem o custo do terreno, o custo da construção, soma tudo, divide para o cidadão pagar em 10,15, 20 no máximo 25 anos. [...] A Zona Norte era o preço mais barato [...] (ALVES, 1991, p.94-95).

Não é possível determinar com exatidão o número total de habitantes destes conjuntos, pois o número de indivíduos em cada família pode se alterar por morte, nascimento, casamento. Porém, com base nos dados do IBGE, a média de indivíduos que compunham uma família na década de 1980 era de 4,5 pessoas por unidade familiar. Se considerarmos, apenas para efeito comparativo este valor, se chega ao total de 90.657 pessoas. Para se ter uma ideia do que este número significa o censo de 2010 realizado no Paraná, aponta que dentre os 399 municípios do estado apenas 20 tem população superior a 90.000 pessoas. Ou seja, em 15 anos a COHAB-Ld alocou um contingente populacional superior ao da maioria dos municípios do Estado em 2010.

Parte do solo liberado pelo café é ocupado por outras culturas agrícolas e outro montante é disponibilizado para o mercado imobiliário. Em um sistema capitalista excesso de oferta leva à diminuição dos preços. Para contornar esta situação é usual lotear umas áreas

e deixar outras ociosas visando sua valorização. A construção dos conjuntos habitacionais vem auxiliar tanto a indústria de construção quanto os proprietários de terras.

Em síntese o cenário é este:

- De um lado a classe trabalhadora com renda baixa, morando em favelas, cortiços ou casas de aluguel e força de trabalho pouco qualificada, recém-migrada do campo que busca na cidade oportunidades de emprego;

E de outro lado uma política municipal que incentiva o estabelecimento da indústria da construção civil, tradicionalmente demandante de mão-de-obra, que por sua vez é lastreada pelo financiamento público federal para a construção de conjuntos habitacionais e, não somente estes, mas também edificações voltadas para a classe social média/alta, fomentando assim o processo de renovação urbana de algumas áreas da cidade. (ALVES, 1991).

2.2 AS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM LONDRINA

As primeiras ocupações irregulares surgidas em Londrina segundo Fresca et al (2009) datam de 1953. Contraditoriamente nesta época Londrina está passando por um período de grande crescimento econômico, desenvolvimento e modernização. Segundo Prandine (1952 apud PLHIS, 2011) “nesta época Londrina detinha 39% dos depósitos bancários de todo o Estado” e ainda outro autor salienta que “A arrecadação de impostos também crescia de forma consistente, chegando a representar 25,85% da renda total do Estado”. (FRANÇA, 1960 apud PLHIS, 2011).

O desenvolvimento econômico desta época aconteceu em todo o país e foi acompanhado de uma grande migração para a qual as cidades não estavam preparadas. O acelerado processo de urbanização não ocorreu somente em Londrina, mas no entorno de Curitiba, Maringá, Cascavel e Foz do Iguaçu. Segundo Moura (2004, p. 36)

Migrantes oriundos dos campos ou de pequenos municípios deixaram seu modo de vida tipicamente agrário ou peculiar de pequenas vilas para se somarem aos habitantes urbanos na acirrada disputa ao trabalho, bens e serviços, ao acesso ao solo e à cidade. Se nas cidades as contradições sociais já se faziam presentes, a urbanização, em tal intensidade, ampliou as malhas construídas, fazendo surgir novos loteamentos, diversificando os bairros existentes, verticalizando edifícios e agudizando os conflitos e a segregação socioespacial ao criar áreas servidas e equipadas, ao lado de favelas e periferias carentes.

Na cidade de Londrina, assim como nos outros municípios citados, o processo de ocupação seguiu a lógica da mercantilização da terra e da moradia, abrindo espaço para o mercado informal da habitação e a consequência pode ser observada na tabela 2.

Tabela 1 - número de habitantes em ocupações irregulares no município de Londrina-Pr.

Década	50	70	80	90	2000
Nº de pessoas	1470	3952	11230	27990	775

Fonte: o próprio autor a partir de dados do Atlas Urbano de Londrina (Fresca et al 2009, p. 82-83)

Este processo de concentração de população, no que se refere ao estado do Paraná, foi acompanhado por outro de esvaziamento populacional. De um lado municípios ganhando população e de outro lado municípios apresentando decréscimo populacional. De acordo com dados do IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social) (2003, apud Moura 2004) “Entre 1970/1980, 169 municípios paranaenses perderam população; entre 1980/1991, esse número se elevou para 185; e entre 1991/2000 já eram 203 municípios perdendo moradores”. A autora ainda coloca que a migração maciça e o consequente adensamento urbano geraram outro descompasso; ociosidade de equipamentos urbanos e infraestruturas nas cidades que perdiam população e aumento da demanda por estes mesmos equipamentos urbanos nos municípios para onde acorriam esses migrantes. Além da falta desses itens há ainda escassez de postos de trabalho, levando à precarização do emprego, elevação acentuada da pobreza obrigando, assim, o Estado a assumir o papel de provedor.

Como se pode concluir para sanar este problema seria preciso investimentos maciços em todos os seguimentos para atender todas as necessidades da população. Com base neste quadro geral é possível compreender porque, no caso de Londrina, assim como de outros municípios, o número de pessoas sem acesso a moradia foi aumentando no decorrer das décadas. Na tabela 3 estão demonstrados os déficits habitacionais resultantes do acelerado processo de urbanização conjugado com a falta de estrutura dos municípios em atender as demandas por moradia entre as décadas de 1950 e 1990.

De acordo com os dados Londrina fechou a segunda metade do século XX com 26.488 pessoas vivendo em ocupações irregulares. No período entre as décadas de 1950 e 1980 do total de 23 ocupações somente quatro foram extintas ou regularizadas tendo como total de 11230 pessoas beneficiadas. Deste período chama a atenção o número de moradores, 9790, beneficiados na década de 1980. Neste caso específico os moradores desta área foram

beneficiados por um projeto de regularização fundiária. O mesmo aconteceu com outros quatro núcleos na década de 1990.

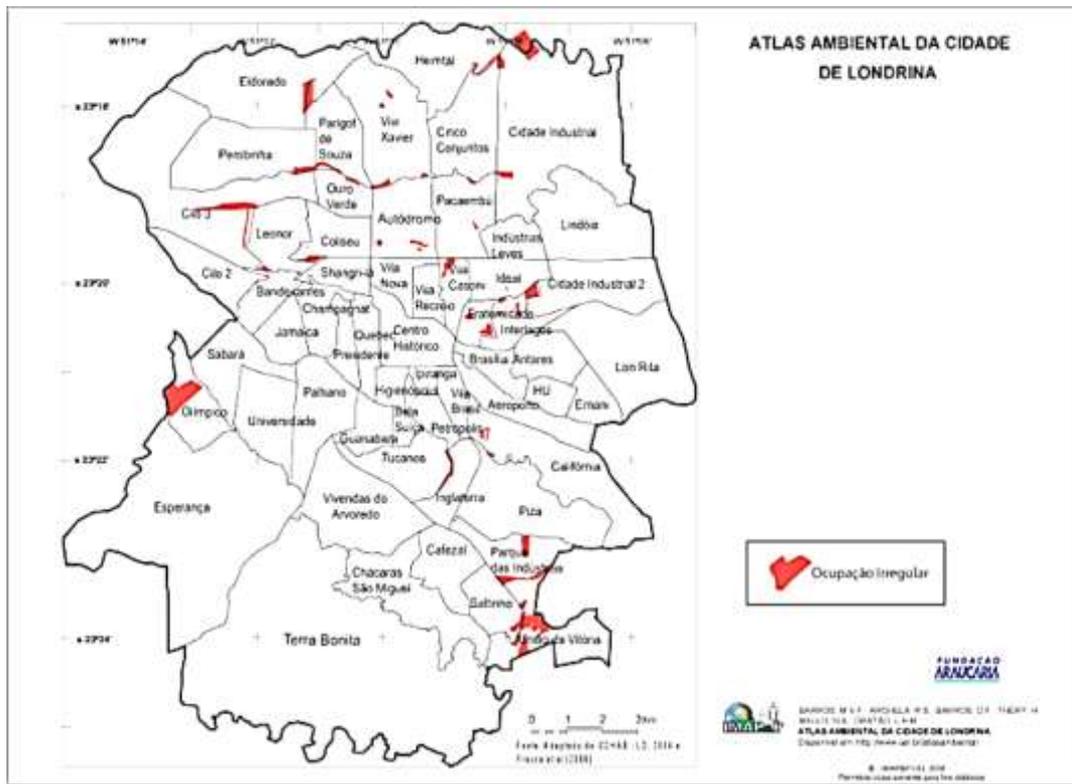
Tabela 2 - Balanço das ocupações irregulares no município de Londrina entre 1950 e 1990

DÉC.	OCUPAÇÕES IRREGULARES		EXTINTAS OU REGULARIZADAS		DEFICIT	
	Nº de ocup.	Nº de moradores	Nº de ocup.	Nº de moradores beneficiados	Nº ocup.	Nº de moradores
1950	04	1470	02	114	02	1356
1970	11	3952	01	755	10	3197
1980	08	11230	01	9790	07	1440
1990	36	27990	04	7495	32	20495
TOTAL					51	26488

Fonte: elaborado pelo próprio autor com base nos dados presentes no Atlas Urbano de Londrina.

Estas ocupações, como se pode ver no mapa da figura 1 estão espalhadas pelo perímetro do município ocupando não somente franjas urbanas, mas também as “franjas” dos bairros. Esta situação é retratada por Moura (2004, p.38) “Favelas, ocupações e loteamentos irregulares adentraram áreas ambientalmente vulneráveis, tornando ainda mais instável a vida das populações obrigadas a essa condição de moradia”.

Figura 1 – Mapa de ocupações irregulares na área urbana de Londrina entre os anos de 1950 e 2000

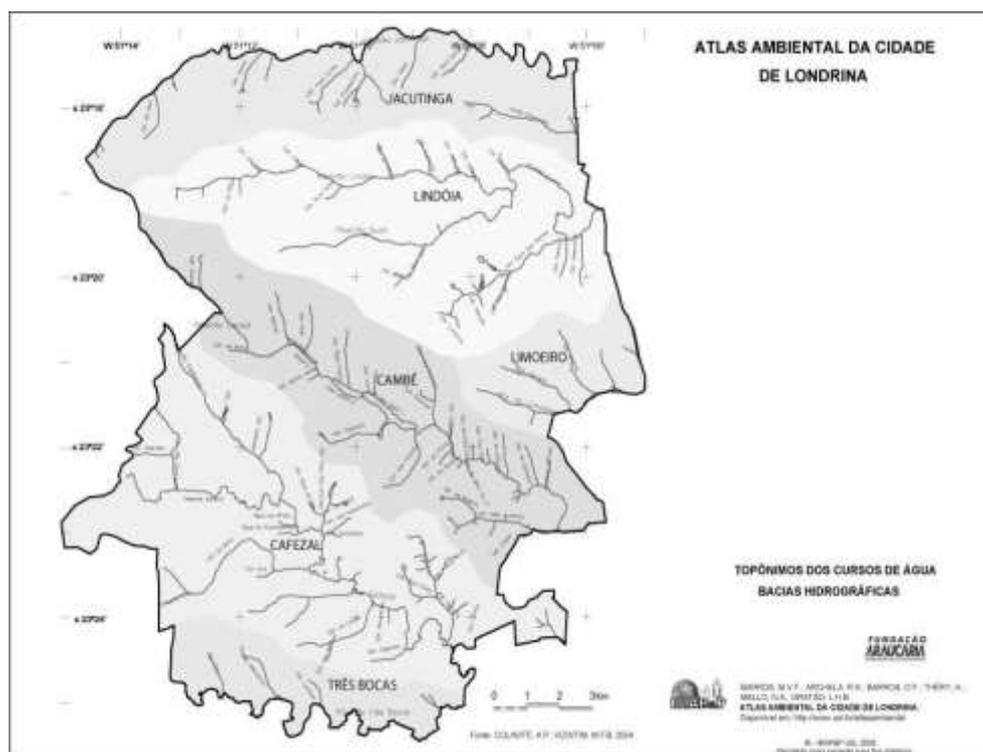


Fonte: Atlas Urbano de Londrina

Para entender melhor a dinâmica do desenvolvimento urbano de Londrina é preciso conhecer a topografia local. O município é entrecortado por 81 cursos de água localizados nas seis principais bacias hidrográficas como se observa na figura 2.

As principais bacias hidrográficas são Jacutinga, Lindóia, Cambé, Limoeiro, Cafezal e Três Bocas, sendo que os ribeirões Jacutinga e Três Bocas se situam nos limites ao norte e ao sul respectivamente. Em virtude da ocupação urbana, várias nascentes e algumas partes dos cursos d'água foram sufocados ou canalizados.

O Ribeirão Cambé foi a primeira fonte de abastecimento de água do município sendo substituído pelo Ribeirão Cafezal, localizado ao sul. Atualmente o município é abastecido também pelo rio Tibagi e por mananciais subterrâneos do Aquífero Serra Geral e Guarani.

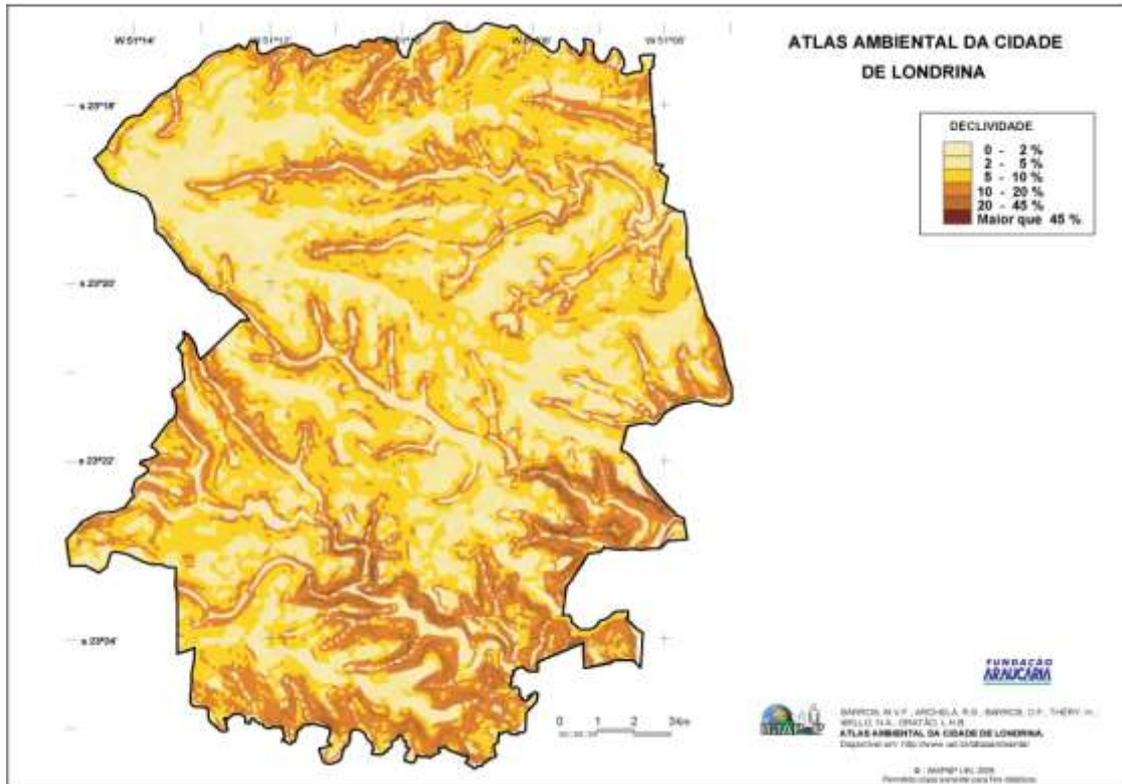
Figura 2 – Topônimos dos cursos de água da área urbana de Londrina

Fonte: Atlas Urbano de Londrina

Na figura 3 está o mapa que representa a declividade do município. A declividade vai de 0°, porções mais claras, a 45° porções mais escuras. Do total da área aproximadamente 71% fica entre 0° e 10° e em torno de 4% apresenta declividade maior que 45°. Quanto maior a declividade menor é a valorização da área. Isto se dá por dois motivos: primeiro conforme aumenta a declividade aumentam também os riscos de escorregamento e deslizamentos de terra e em segundo a construção exige uma engenharia específica que leva, indubitavelmente, ao aumento do custo final da obra.

Inicialmente todos os projetos seguiram a dinâmica de situar as construções sobre os espigões que dividem a drenagem dos rios locais. Esta lógica é adotada desde a formação do município quando os ingleses escolheram o espigão que divide as bacias do Ribeirão Cambé e Lindóia. Os primeiros conjuntos habitacionais de casas populares em Londrina, em sua maioria, foram construídos em áreas de baixa declividade o que é o caso dos conjuntos da zona norte. A crítica feita na época da construção dos primeiros núcleos populares, como analisa Alves (1991), está mais relacionada à distância destes em relação à área central e à acessibilidade propriamente dita.

Figura 3 – Mapa de declividade do município de Londrina



Fonte: Atlas Urbano de Londrina, 2009

Com o passar do tempo e a consequente valorização do solo as áreas de maior declividade, seguindo as vertentes dos rios, foram sendo utilizadas implantando técnicas de aplainamento e terraplanagem.

Archela et al (2009) coloca que a legislação permite que áreas com declividade igual ou superior a 45° possam ser ocupadas *se não houver outras áreas disponíveis* (grifo nosso). Essa afirmação, a princípio, parece ir contra as normas ambientais. Porém a Lei 6766 de 19.12.1979 diz, em seu Art. 3°

Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica assim definida pelo plano diretor ou aprovado por lei municipal.

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

I – em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II – em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem serem previamente saneados;

III- em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV – em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V – em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção. (BRASIL, 1979).

Como é possível observar todas as redações desde os incisos I ao V fornece alguma ressalva colocando nas mãos das autoridades municipais a regulamentação do uso do solo. Este artigo foi integralmente vetado pela Lei 9785/99.

No século XX o Brasil esteve sob a égide de dois Códigos Florestais. O primeiro foi instituído pelo Decreto 23.793 de 23.01.1934. De acordo com Milaré (2007) este primeiro código considerava as florestas bem de interesse comum e limitava o direito de propriedade principalmente no que diz respeito ao corte e exploração econômica. Ainda, segundo o mesmo autor, o Código Florestal de 1965, (Lei 4.771 de 15.09.1965) “em certa medida manteve o sistema de 1934, dele diferindo fundamentalmente [...] na abolição das categorias de florestas então previstas e, em substancial inovação, criando a classificação de *área de preservação permanente*, vale dizer, aquelas que, por suas funções ambientais, não podem ser suprimidas” (MILARÉ, 2007, p.692).

A partir da classificação de Áreas de Preservação Permanente (APP) surgiu a controvérsia a respeito da aplicabilidade do Código Florestal em área urbana tendo em vista de o mesmo código não fazer distinção entre áreas urbanas e rurais. Isto porque a Lei 6535 de 15.06.78 incluiu no art 2º da Lei 4771/65 a alínea (*i*) como segue:

“Art. 2º . consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: [...] i) nas áreas metropolitanas definidas em lei. Parágrafo único: No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitando os princípios e limites a este artigo.” (BRASIL, 1978).

Milaré (2007) aponta que os legisladores procuraram ao longo do tempo fazer a distinção ente o rural e o urbano nas Leis 6766 de 19.12.79 e 7803 de 18.07.1989, porém, sem muito sucesso, tendo em vista que as redações dessas leis permitiam conclusões dúbias.

No caso da Lei 6766/79, que estabeleceu diretrizes básicas para o parcelamento do solo urbano, estipula no art 4º, III, que “ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.” (MILARÉ, 2007, p. 698) e a Lei 7803/89 suprime a alínea *i* incluída pela Lei 6535/78 e inclui no mesmo art. 2º o texto:

No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões

metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, *respeitando os princípios e limites* a que se refere este artigo. (MILARÉ, 2007, p. 698).

Como informado por Milaré (2007) o ponto da discórdia está na redação “salvo maiores exigências da legislação específica” e “respeitando os princípios e limites”. Alguns interpretam “limites” como significando, em área urbana, que “as faixas de cobertura vegetal poderão variar de acordo com os objetivos das políticas locais e metropolitanas e com as características ambientais específicas daquele meio urbano, desde que sejam observadas as metragens previstas no art. 2º do Código Florestal como *limites máximos*”. (MILARÉ, 2007, p. 699, grifo nosso). Isso significa que a faixa de proteção de corpo de água em área urbana não poderá ser maior do que a prevista para área rural, ou seja, coloca o máximo e não o mínimo.

Como bem coloca Milaré (2007) o termo uso do solo não possui apenas um sentido, ao contrário, traz diferentes significações para as áreas de Geologia, Geografia, Agricultura, Física, Direito. Porém, nas várias acepções o solo aparece com dois sentidos principais: como recurso natural e como espaço social.

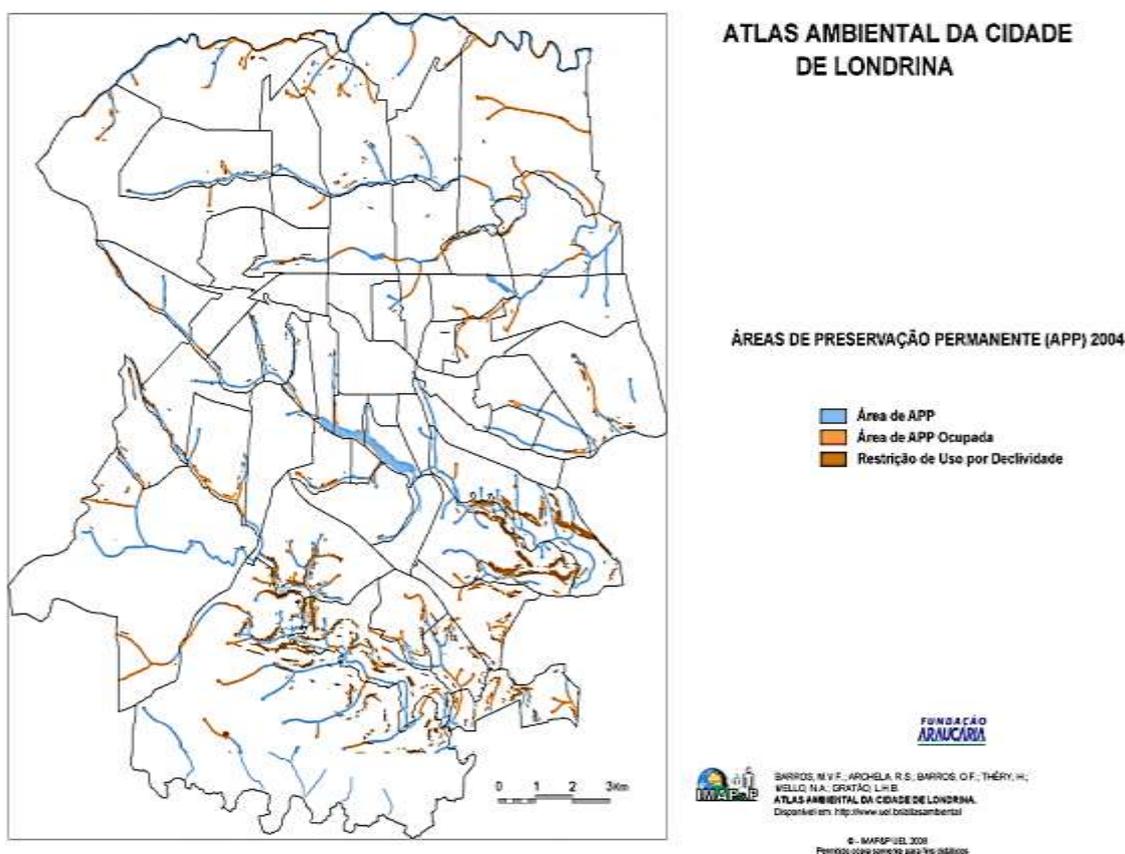
Uma visita, mesmo que breve à legislação ambiental, principalmente a partir da Lei 6.938 de 31.08.1981 que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), da o mote das transformações que ocorriam na sociedade brasileira e os embates políticos em torno das questões ambientais além de deixar a impressão de que o assunto está longe de ser esgotado e a aprovação do novo Código Florestal não será a palavra final.

No que se refere à ocupação de áreas com declividade acima de 45° há dois bairros na cidade de Londrina nestas condições próximos ao Ribeirão Cafezal, o Conjunto Saltinho, e União da Vitória. Este último, cuja área foi invadida na década de 1980 pelo Movimento dos Sem Terra e regularizada depois de passar por obras de engenharia que atenuaram a declividade com técnicas de terraceamento.

Como visto anteriormente na tabela 3 somente oito ocupações foram regularizadas entre o início da década de 1950 e final da década de 1990. A razão disso é estas ocupações estarem em áreas de APP (Áreas de Preservação Permanente) denominadas localmente como fundos de vale, que são impedidas por força da legislação de serem regularizadas e ocupadas por moradias. É importante ressaltar que esta legislação visa proteger não somente a natureza e os cursos d'água, mas também a vida da população.

No mapa da figura 4 estão correlacionadas as áreas de APP, as áreas com restrição de uso por declividade e as ocupações irregulares. A partir do mapa é possível perceber que os pontos com maior declividade estão situados mais a sudeste e é onde estão concentrados os maiores volumes de ocupações. Segundo Barros et al (2003) a área total de preservação permanente de Londrina é de 21,36 km² e 5,42 km², ou seja, 25,4% apresentam ocupações irregulares.

Figura 4 – Mapa das APP ocupadas na área urbana de Londrina



Fonte: Atlas Urbano de Londrina, 2009

Segundo Fresca et al (2009) a situação habitacional do município se agravou na década de 1990. Em primeiro lugar devido à crise econômica nacional iniciada nos anos de 1980 que culminou na extinção do BNH em 1986. E em segundo lugar o alto endividamento da COHAB-Ld junto à Caixa Econômica Federal que mesmo neste período de crise até o final da década de 1980 construiu 799 casas e 259 apartamentos. O alto valor das prestações reduzia o número de potenciais compradores. Segundo informações da própria Companhia, foi por esta razão que algumas unidades não foram vendidas.

Como consequência a Companhia passou na década de 1990 por um processo de reestruturação e parte da primeira década do século XXI, sem ofertas de unidades habitacionais. Moura (2004, p.42) afirma que a retração de ofertas de moradias populares intensifica o processo de favelização bem como “os processos de ocupação irregular se dá nas mais diversas áreas das cidades, sejam públicas ou privadas, ambientalmente vulneráveis ou precárias, carentes de infra-estruturas e com limitações na oferta de serviços essenciais”.

Projeções do PLHIS (2011) indicam a existência de 3579 domicílios distribuídos em 62 assentamentos precários ou ocupações irregulares. Levando em consideração uma média de 3,5 indivíduos por família a estimativa é de aproximadamente 12500 pessoas.

No ano de 2009 o Governo Federal volta a investir em habitação através do Programa Minha Casa, Minha Vida. O objetivo deste programa é a construção de 1 milhão de moradias, com parcela mínima de R\$ 50,00 que, em tese, atenderia as populações mais vulneráveis economicamente. Em 2011 é lançado o Minha Casa, Minha Vida 2 que tem como meta a construção de dois milhões de moradias, em todo país, até 2014 sendo 60% direcionadas à famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00. As diretrizes principais destes Programas são a redução do déficit habitacional, inclusão social e distribuição de renda através da geração de emprego no setor de construção civil.

A COHAB-Ld entrou no programa e lançou empreendimentos que contemplam família com renda de zero a três e acima de três salários mínimos. Para a população com renda de até três salários estão sendo construídas 1492 casas, 1216 apartamentos e 36 casas especiais destinadas aos portadores de necessidades especiais.

A estimativa é que estas unidades contemplem em torno de 11000 pessoas dentre estes, moradores em ocupações irregulares e fundos de vale. Não está disponível nem o número de pessoas nem o número de famílias retiradas destas áreas irregulares. Mas é possível perceber no município a realocação desta população, pois a COHAB-Ld ao removê-los retira também as moradias para evitar que sejam ocupadas novamente por outras pessoas.

Neste tabuleiro da luta por espaço nos centros urbanos mais uma pedra foi movida. No dia 03.06.2014 a Câmara Municipal aprovou a redação final do Projeto de Lei 179/2010 que prevê a ampliação do perímetro urbano de Londrina em mais 2,3 milhões de metros quadrados. Esta ampliação vem atender a meta do Plano Municipal de Habitação, da atual gestão, que pretende a construção de sete mil e quinhentas unidades habitacionais além da regularização fundiária de mais mil famílias, tudo dentro do projeto minha casa minha vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou entender a razão do crescente aumento de ocupações irregulares no município de Londrina, apesar da grande oferta de unidades habitacionais ocorridas entre as décadas de 1960 e 1990 impulsionadas pelas políticas públicas e recursos federais. O que se concluiu foi que apesar dos altos investimentos, e da alocação de milhares de pessoas nas várias regiões do município, esses não foram suficientes para suprir a crescente necessidade habitacional. Apesar de se saber, por parte dos órgãos governamentais, que os investimentos feitos não seriam suficientes para atender a demanda crescente, as ausências destes, fato ocorrido na década de 1990, tiveram o efeito de agravar ainda mais a situação.

O Plano Municipal de Habitação gestão 2013-2016 pretende ofertar moradias para 15 mil famílias cadastradas na COHAB-LD. Este contingente populacional se compõe tanto de famílias em assentamentos precários com aquelas que moram em casas cedidas ou que convivem com outras famílias. Fazendo, mais uma vez, um exercício, somente para fins teórico-quantitativos, de quatro pessoas por unidade familiar está ser pretendendo construir habitações para em torno de 60 mil pessoas.

A justificativa para o fluxo migratório ocorrido nas décadas de 1970 e 1980 foi, como colocado por muitos estudiosos, as mudanças ocorridas no campo como, por exemplo, a crise do café e mecanização da agricultura que impulsionaram o êxodo rural. Porém os dados populacionais demonstram que este fluxo migratório pode ter arrefecido, mas continuou constante do que se conclui que Londrina, ainda, continua sendo a “boca do sertão”.

REFERÊNCIAS

ALVES, C. L. E. **Dinâmica espacial de produção e reprodução da força de trabalho em Londrina – os conjuntos habitacionais**. 1991. 185p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geografia, FFLCH/USP, São Paulo.

ARCHELA, R. S.; BARROS, M. V. F. **Atlas Urbano de Londrina**. Londrina: EDUEL, 2009.

BOLAFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo. Alfa-Ômega.1979.

BRASIL. Lei 6766 de 19 de abril de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Disponível em: <www.planalto.gov.br> vários acessos.

_____ Lei 6535 de 15 de junho de 1978. Acrescenta dispositivo ao art. 2º da Lei 4771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o novo Código Florestal. Disponível em <www.planalto.gov.br>. vários acessos.

_____ Lei 6938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>, vários acessos.

_____ Lei 7803 de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei 4771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6535, de 15 de junho de 1978, e 7511, de 7 de julho de 1986. Disponível em <www.planalto.gov.br>, vários acessos.

IBGE. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Vários acessos.

LONDRINA, Prefeitura Municipal. **Plano local de habitação de interesse social (PLHIS)** 2011. Edital de PP nº 009/2010 – COHAB-LD – Termo de referência nº 034/2010. Disponível em www1.londrina.pr.gov.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis. Vozes, 1987.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MOURA, R. Paraná: meio século de urbanização. **Revista RA'E GA**, Curitiba, n. 8, p. 33-44, 2004. Editora UFPR.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 2001.

SCHMIDT, B. V. **O estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Ed. Universidade, 1983.