

Território, desigualdade e cidadania: o Programa Minha Casa, Minha Vida, em Londrina

Territory, inequality and citizenship: the Program Minha Casa, Minha Vida in Londrina

Eliane Barbosa Santos Pagani*

Resumo:

Este artigo tem como escopo tecer algumas reflexões sobre a relevância da perspectiva territorial para a gestão das políticas habitacionais. A Política Nacional de Habitação (2004) considera o direito à moradia muito além de apenas uma casa para morar, pois este direito só se concretiza quando o cidadão passa também a acessar outros bens e serviços, ou seja, a cidade em sua totalidade. Isto implica a moradia como direito de inclusão social, o que compreende a garantia de um padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais. Como é nos diversos territórios da cidade que esse direito se concretiza, em maior ou menor proporção, buscou-se compreender como foi considerada essa categoria analítica, apresentada, na literatura, como central para uma estratégia efetiva de inclusão social, em um empreendimento habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida, no município de Londrina.

Palavras-chave: Política de habitação. Moradia digna. Território. Desigualdade. Cidadania.

Abstract:

This article has the scope to make some reflections on the relevance of the territorial approach to the management of habitation policies. The National Habitation Policy (2004) considers the right to housing more than a place to live, this right is realized when the citizen also accesses other goods and services, have access to the city as a whole. This implies the right to housing, infrastructure, sanitation, mobility, transportation, equipment, urban and social services. Understanding what are the various territories of the city that this right is realized, to a greater or lesser extent, seeks to understand how this was considered an analytical category, whose literature considers as central to an effective strategy for social inclusion, in a housing development of the Minha Casa, Minha Vida in Londrina.

Key words: *Habitation Policy. Decent housing. Territory. Inequality. Citizenship.*

*Assistente social atua na Prefeitura Municipal de Londrina. E-mail: eliane.pagani@londrina.pr.gov.br

Introdução

O presente estudo tem como objeto de análise o território, entendido com base em uma perspectiva crítica, para se pensar e implementar políticas sociais, em especial, a política de habitação. O objetivo é refletir sobre a relevância do conceito de território para o desenho de políticas sociais, considerando-se, para esta análise, o Residencial Vista Bela, empreendimento habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida, no município de Londrina.

O direito à cidade, considerado como acesso democrático e igualitário a infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e moradia digna, apresenta similaridade e completude com o direito à moradia, compreendido para além de uma casa para morar, pois tal direito só se concretiza quando o cidadão passa a acessar também outros bens e serviços, ou seja, a cidade como um todo.

Nesse sentido, a perspectiva territorial torna-se fundamental para a gestão da política habitacional, pois pode ser um fator facilitador da superação das vulnerabilidades ou fortalecedor das dificuldades vivenciadas pelos diversos atores que nele vivem.

A experiência relatada é importante devido às especificidades do empreendimento, pois se trata de um território cuja característica preponderante é a implantação de uma política habitacional com total ausência de equipamentos urbanos, o que acabou por restringir o direito da população ao acesso a políticas sociais e a serviços públicos.

O estudo compreende uma pesquisa bibliográfica e uma pesquisa documental, além de observação direta, visto que a pesquisadora atua em um CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, que atende os moradores do bairro. O contato com a comunidade local, bem como, o mapeamento do território, como uma das atividades institucionais, forneceram e vêm fornecendo informações relevantes para o aprofundamento da problemática de pesquisa.

O presente artigo está organizado em três itens: o primeiro apresenta uma perspectiva histórica do processo de urbanização brasileira; o segundo, uma reflexão sobre o território em uma perspectiva crítica, como um espaço relacional; e o terceiro, a caracterização do Residencial Vista Bela.

Para subsidiar tal discussão, torna-se necessária uma leitura pautada nos pressupostos materialistas da história, que compreendem o território não apenas como espaço geográfico, mas relacional, articulado com a totalidade.

Conclui-se que as experiências mais exitosas, no que diz respeito ao enfrentamento das desigualdades, são as voltadas para as necessidades de pessoas, famílias e territórios, em uma perspectiva de valorização de um modelo de gestão pública que facilita, aos sujeitos envolvidos, a apropriação de ações e a participação ativa no processo de tomada de decisão.

Urbanização e condições de moradia

Para compreender a questão da moradia é importante considerar as cidades historicamente, relacionadas ao contexto social, pois este reflete as determinações econômicas, sociais e políticas inerentes a cada época.

O direito à cidade, considerado como acesso democrático e igualitário, por parte de toda a população, aos benefícios da urbanização, como infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e moradia digna, apresenta similaridade e completude com o direito à moradia, compreendido para além de uma casa para morar, direito este que se concretiza quando o cidadão pode acessar também outros bens e serviços, isto é, a cidade como um todo.

De acordo com Costa (1998), a cidade é o espaço de exercício de direitos e deveres de cidadania. Desta forma, para o autor, o direito à cidade é um direito à vida urbana, o que inclui o direito à habitação digna, à mobilidade e aos espaços públicos.

No entanto, as cidades brasileiras expõem legados históricos de dívidas sócio-territoriais, acumuladas durante séculos de urbanização, que seguem padrões desiguais do ponto de vista social e excludentes do ponto de vista territorial (NAKANO, 2011).

Nas primeiras décadas do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como uma possibilidade de avanços sociais e econômicos em relação à área rural. Neste período, as cidades passaram por um rápido e concentrado processo de modernização, caracterizado pela industrialização e conseqüente expansão urbana, o que levou um crescente contingente populacional a buscar, nesses espaços, melhores condições de vida e, sobretudo, emprego e moradia.

A intensidade do processo migratório, do campo para a cidade, acabou por configurar uma reversão demográfica, pois, aproximadamente, 10 % da população era urbana no final do século XIX, e, no final do século XX, apenas 20 % desta era rural. Esse processo migratório aliado às consequências do modo de produção capitalista resultou em cidades com desigualdades sócio-espaciais e fez crescer problemas relacionados à questão da moradia (MARICATO, 2003).

Esse modelo de urbanização acelerada, que priorizou o crescimento econômico, desencadeou uma profunda desigualdade social no país, pois uma significativa parcela da população usufruiu dos benefícios da urbanização de forma diferenciada, sem acesso ao mercado de trabalho e aos bens e serviços produzidos na cidade, fruto do descompasso entre o contingente populacional e as condições socioeconômicas da população.

Vale ressaltar que a moradia é uma necessidade básica, fundamental e indispensável ao homem, mas de alto custo, portanto, de acesso não universal. Neste sentido, o modelo de urbanização foi acompanhado pelo crescimento do número de moradias em condições precárias, do déficit habitacional e do valor do aluguel, o que levou ao surgimento da insuficiente e precária condição habitacional enquanto expressão da "questão social". Diante de um cenário que evidenciava as contradições nos modos de morar e ocupar o espaço urbano, a população de baixa renda buscou estratégias como solução imediata para a incompatibilidade entre o custo da habitação e sua capacidade de pagamento da mesma.

Moradias improvisadas embaixo de pontes e viadutos, ocupação de morros, várzeas, mangues, igarapés, encostas, fundos de vale, beira de córregos, rios e represas, poluição de recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento de áreas, enchentes, desmoronamentos, incêndios em edificações deterioradas, alta densidade habitacional, doenças de veiculação hídrica, doenças respiratórias e violência urbana compõem o que Maricato classifica como a tragédia urbana brasileira (ROYER, 2013, p. 160).

Assim, para um contingente significativo da população, resta a autoconstrução em espaços vazios da cidade. As áreas encontradas são, geralmente, afastadas do centro urbano, sem infraestrutura, o que, muitas vezes, acaba por comprometer a segurança dos moradores. São espaços não desejados pelo mercado, seja pela baixa valorização monetária, seja pela impossibilidade de construção, por serem áreas de preservação ambiental. São esses os espaços urbanos que, historicamente, restaram como alternativa

para a formação de cortiços, vilas operárias, favelas e demais formas precárias e informais de assentamento.

Vale considerar que esses assentamentos são caracterizados pela

[...] informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano, falta de acesso a serviços e moradias com graves problemas de habitabilidade, construídas pelos próprios moradores sem apoio técnico e institucional (BRASIL, 2009, p. 36).

Nesse sentido, Nakano (2011, p. 57) ressalta que:

[...] a proliferação de um grande número de assentamentos com irregularidades fundiárias, precariedades urbanísticas e déficits de urbanidade agrava a exclusão territorial que estrutura o espaço urbano. Nesses assentamentos encontram-se péssimas condições de habitabilidade, carências na oferta de equipamentos comunitários, demandas por saneamento básico, dificuldade de acesso, más condições de mobilidade, poucas oportunidades de emprego, vulnerabilidades sociais e riscos ambientais, entre outros graves problemas. Esses assentamentos urbanos são ocupados por multidões de pobres que, apesar das dificuldades enfrentadas todos os dias, sobrevivem por meio de táticas e estratégias de interação com o território que surpreendem pela vitalidade, inteligência e diversidade.

Araujo Junior (2008) é enfático ao afirmar que a classe trabalhadora, historicamente, foi alijada dos direitos à moradia, tendo que se instalar longe do local de trabalho, em áreas sem infraestrutura, serviços e transportes adequados. Desse modo, o problema da moradia não é uma questão atual, assim, é preciso compreender as relações sociais tecidas pelo modo de produção capitalista, cuja essência é a apropriação privada dos meios de produção e a exploração intensificada da classe trabalhadora.

Nesse sentido, é preciso entender a ausência do direito à moradia como uma das expressões da "questão social", que, na contemporaneidade, assume uma face cada vez mais desumanizada, pois priva os trabalhadores da satisfação de suas necessidades básicas de sobrevivência, incluindo, aqui, a moradia.

Nesse contexto, pode-se destacar a atuação de quatro agentes econômicos beneficiados pela construção social do valor da terra: os proprietários de terras, a indústria da construção civil, o Estado e os incorporadores imobiliários (ARAÚJO JUNIOR, 2008). Para o autor:

A moradia aparece como uma necessidade e um direito humano universal e sua constituição como política social está estreitamente atrelada à transformação

urbano-industrial do país a partir da década de 1950. Porém, o descaso do Estado brasileiro com essa política demonstra que essa questão esteve muito mais inclinada às expectativas do mercado imobiliário devido ao fato de o valor dado à terra ser uma construção social, intimamente ligado à reprodução do capital (ARAUJO JUNIOR, 2008, p. 9).

Embora a questão da moradia seja um problema antigo a ser considerado no contexto da garantia de bem estar social, esse direito, que deveria ser o eixo central da política social do país, acabou sendo esquecido pelo governo.

O modelo adotado para a ocupação do espaço urbano contribuiu para a concentração de riqueza e para o alargamento da desigualdade social, desvirtuando-se da função originária das cidades, que era a de oferecer condições de cidadania.

O processo de reprodução da vida social ocorre de forma profundamente desigual, transformando as cidades no lugar da especulação financeira e imobiliária, com os bens comuns sujeito às regras do mercado. As consequências perversas deste processo estão na precariedade das condições de moradia, no adensamento das periferias, na apropriação desigual do espaço, no desemprego estrutural, nas precárias relações de trabalho, na pobreza, na violência urbana que alimenta o medo e a insegurança e na devastação ambiental (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2009).

As transformações societárias do último século desencadearam mudanças nos espaços público e privado, exigindo celeridade do poder público para responder aos conflitos que emergiram nos agrupamentos sociais, decorrentes das desigualdades sociais geradas pela estrutura política, econômica e social.

Assim, considera-se a falta de habitação uma perversa forma de expressão da desigualdade, uma questão multifacetada que retrata uma realidade cruel, intensificada, sobretudo, a partir da reorganização capitalista no final do século XX e início do século XXI.

Diagnósticos sobre a questão habitacional, no país, apontam as precárias condições de moradia da população e indicam a existência de déficit habitacional qualitativo e quantitativo. O país possui um déficit de 5,8 milhões de moradias, majoritariamente, na área urbana, onde 92% das famílias que necessitam de habitação caracterizam-se como de baixa renda (BRASIL, 2009).

Estudos apontam, também, que 70 % da população necessita de subsídio para a aquisição de moradia própria (BRASIL, 2010a). Para alguns teóricos, entre eles, Bolaffi

(apud VILLAÇA, 2013), do ponto de vista da economia política vigente, o Brasil possui, exatamente, o número de habitações para o qual existe uma demanda monetária.

Rolnik (2009) contrapõe a racionalidade econômica dessa informação e defende a intervenção do Estado, por meio de políticas públicas, para assegurar a moradia como direito. Segundo o autor:

Se, em função da distribuição da renda e riqueza do país, um grande número de pessoas não tem acesso a condições adequadas de moradia pela via do mercado, é obrigação do poder público garantir políticas para que este seja implementado para todos (ROLNIK, 2009).

Nessa perspectiva, o direito à moradia é compreendido como direito fundamental da pessoa humana, estabelecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e reconhecido, no Brasil, como direito social pela Emenda Constitucional 26, de 2000, que passou a integrar o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Dessa forma, deve-se entender a habitação como uma política pública de Estado e, como tal, o Estado é o principal agente para a regulação do mercado imobiliário, além de ser responsável, também, pela provisão de moradias e pela regularização de moradias precárias e irregulares.

A trajetória da política habitacional, no Brasil, é marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público. Até a década de 1960, caracterizou-se por iniciativas tímidas e assistemáticas.

A Fundação Casa Popular, primeira política nacional de habitação, foi criada em 1946, com recursos escassos e regras de financiamento que comprometeram o atendimento da demanda; ficou restrita a alguns estados da federação e teve uma produção de unidades pouco significativa (BRASIL, 2004).

Somente em 1964, durante o regime militar, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que institucionalizou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e possibilitou que as políticas habitacionais adquirissem uma sistematização. O BNH marcou a penetração do capital financeiro, representado pela associação do capital industrial e do capital bancário no setor da moradia, e foi extinto em 1986 (VILLAÇA, 2013).

O modelo proposto buscou responder, estrategicamente, de um lado, às pressões de empresas da construção civil, que almejavam garantir a ampliação de seus mercados, e, de outro, às demandas que vinham do gradual agravamento da problemática habitacional nas grandes cidades. Dentre as críticas ao BNH, a principal foi a incapacidade de atender a população de renda mais baixa, objetivo central de sua criação.

A Caixa Econômica Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, assumiu as atribuições do BNH, mas a questão habitacional permaneceu vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que, em março de 1987, foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente. Em setembro de 1988, foi criado o Ministério da Habitação e do Bem Estar Social - MBES. Em março de 1989, foi extinto o MBES e criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), vinculada ao Ministério do Interior. As atividades financeiras realizadas por meio do Sistema Financeiro da Habitação e da Caixa Econômica Federal são vinculadas ao Ministério da Fazenda.

Em 1994, foi lançado o Programa Habitar Brasil e Morar Município. Em 1995, foi extinto o Ministério do Bem Estar Social e criada a Secretaria de Política Urbana, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Entre 1985 e 2002, ocorreram mudanças constantes na estrutura institucional da política de habitação, provocando uma instabilidade que culminou na desarticulação e fragilização da política habitacional na instância federal, com escassos recursos para investimentos, redução de quadros técnicos e perda progressiva da capacidade institucional de gestão (BRASIL, 2004).

Nos anos de 1990, o país viveu profundos avanços em muitos aspectos, graças à redemocratização e a conquistas advindas da Constituição Federal de 1988, entre elas, algumas no campo da política urbana. Foi a partir da Constituição Cidadã de 1988, título VII, capítulo II, artigos 182 e 183, que se constituiu a política urbana e habitacional, posteriormente, regulamentada pelo Estatuto da Cidade - Lei 10257/2001, que estabeleceu, em seu conteúdo: a função social da cidade e da propriedade; a gestão democrática da cidade; e o direito à cidade e à cidadania.

Esse período foi também marcado pelos efeitos das reformas macroeconômicas de caráter liberal que incidiram tanto sobre a economia das cidades quanto sobre sua gestão.

A trajetória da política habitacional é tema de estudo de vários autores, e um número significativo de pesquisadores concordam que o modelo vigente contribuiu para o setor econômico do país, entre eles, Villaça (2013) e Santos (1999). Neste sentido, Santos (1999) aponta que a política habitacional possui especificidades que justificam a atuação governamental:

- (1) A habitação é um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais;
- (2) A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem habitação;
- (3) A habitação responde por parcela significativa da atividade do setor da construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de emprego e do PIB¹ da economia (SANTOS, 1999, p. 8).

O Ministério das Cidades (MCidades), criado em 2003, integrou e articulou as políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, levando em consideração o uso e a ocupação do solo, pautados em ação democrática, descentralizada e com participação popular.

Como desdobramento dos trabalhos desse Ministério, foram realizadas: conferências nos três âmbitos federativos; instituição do Conselho das Cidades; e aprovação da Política Nacional de Habitação em 2004, cuja meta principal era promover condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, para todos os segmentos da população, em especial, para a população de baixa renda.

A Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004) considera o direito à moradia para além de uma casa para morar, pois este direito só se concretiza quando o cidadão pode acessar, também, outros bens e serviços, ou seja, a cidade como um todo. Isto implica em moradia como direito de inclusão social, com garantia de um padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais.

¹ "Produto Interno Bruto consiste na soma de tudo que é produzido, entre mercadorias e serviços, e sua variação é, portanto, a indicação do ritmo de crescimento econômico." (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010),

Em 2005, a Lei Federal 11124/2005 cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, com o objetivo principal de promover o acesso à moradia digna à população de menor renda. Posteriormente, em 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, amplia-se a oferta de moradia à população com renda de até três salários mínimos, contingente que concentra o maior déficit habitacional.

A expansão e maior disponibilidade de subsídios públicos ao crédito para a produção habitacional, associada ao crescimento da economia, têm provocado um dos maiores ciclos de crescimento do setor imobiliário nas cidades já vividos no país. As dinâmicas econômicas recentes têm desafiado as cidades a absorver esse crescimento, melhorando suas condições de urbanização de modo a sustentá-lo do ponto de vista territorial. Os desafios não são poucos, já que não se trata apenas de expandir a infraestrutura das cidades para absorver um crescimento futuro, uma vez que a base - financeira, política e de gestão - sobre a qual se constituiu o processo de urbanização consolidou um modelo marcado por disparidades socioespaciais, ineficiência e grande degradação ambiental (ROLNIK, 2011, p. 90).

Os programas habitacionais, que têm como escopo a promoção da inclusão social e o desenvolvimento econômico, enfrentam o desafio de instituir uma política sustentável em um cenário de enorme dívida social em relação à moradia digna, gerado e agravado ao longo de anos.

Processo de formação de um território: espaço de inclusão social ou segregação territorial

Em Londrina, a realidade não é diferente das demais regiões do país. Atualmente, o município possui 43 mil famílias em lista de espera por uma casa (SANTIN, 2012a), um déficit acumulado ao longo de anos, pois o último investimento significativo em construção de moradias populares, no município, foi na década de 1970, com a implantação de vários conjuntos habitacionais na região norte do município, com recursos advindos do governo federal, como medida estratégica de fortalecimento econômico (COMPANHIA DE HABITALÇÃO DE LONDRINA, 2011).

Essa expansão desordenada das cidades acentua a segregação espacial e causa impactos na vida dos cidadãos, que exigem respostas para o descompasso entre as demandas locais e a capacidade de atendimento dos serviços públicos para o

enfrentamento de seu processo de naturalização e perpetuação. Este fenômeno se materializa em forma de exclusão social e territorial.

Rolnik (2000), ao utilizar a expressão exclusão territorial, faz uma relação desta com o conceito de exclusão social, que vai muito além da pobreza e da disparidade social.

Este conceito - que relaciona a acumulação de deficiências de várias ordens à vulnerabilidade - tem sido progressivamente utilizado em políticas públicas e pode ser entendido como a negação (ou o desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida, assim como a participação em redes de instituições sociais e profissionais. (Castel, 1995; Paugam, 1996). A exclusão social é vista como uma forma de analisar como e porquê indivíduos e grupos não conseguem ter acesso ou beneficiar-se das possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias. A noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto aspectos materiais, abrangendo portanto não só a falta de acesso a bens e serviços - que significam a satisfação de necessidades básicas - mas também a ausência de acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política (ROLNIK, 2000, p. 4).

Assim, o distanciamento territorial que impossibilita e/ou dificulta o acesso de uma parcela da sociedade aos bens e serviços, bem como, a ausência dos equipamentos necessários para o exercício da cidadania por parte desta podem ser compreendidos como fatores que fazem parte de um processo de exclusão territorial dos moradores de um território.

De acordo com Negri (2008), a segregação socioespacial é um fenômeno de múltiplas facetas, e o principal tipo de segregação encontrado é o socioeconômico, por meio do qual as classes sociais se distribuem de forma desigual no espaço urbano das grandes e médias cidades.

Nesse sentido, Villaça (apud NEGRI, 2008) aponta a segregação, nas periferias das cidades brasileiras, como involuntária, pois é um processo pelo qual um grupo populacional é forçado, contra sua vontade, a se aglomerar em uma área definida.

Dessa forma, o autor afirma que a segregação socioespacial é produto da classe de renda mais alta, que produz, consome e controla o espaço urbano. É a camada de mais alta renda que, ao consumir e valorizar, de forma diferenciada, o espaço urbano, produz a segregação socioespacial, pois o aspecto econômico impõe os outros tipos de segregação (NEGRI, 2008).

Outra forma do Estado interferir na produção de territórios na cidade é por intermédio das políticas públicas. Por exemplo, ao remanejar famílias

residentes em áreas de ocupação irregular, para conjuntos habitacionais localizados na periferia das metrópoles, o Estado passa a promover uma dinâmica espacial baseada no movimento das pessoas sobre o espaço. Neste processo, estão embutidos outros, relacionados à dinâmica dos territórios urbanos, como a desterritorialização e reterritorialização. Além disso, este processo ainda é produtor de segregação na cidade já que a periferia é local onde residem famílias de baixa renda, que convivem com o déficit de serviços e infraestrutura básica, e distante das áreas centrais, melhor servidas de serviços e infraestrutura, custeados pelo Estado, onde se instalam as camadas de renda média e alta. Dessa forma, o processo de segregação em parte é ratificado pela ação do Poder Público sobre o espaço (BARBOSA, 2009, p. 141).

O Estado, como principal agente interventor da política habitacional, tem o compromisso de promover respostas efetivas às condições precárias de habitabilidade, com o objetivo de superar a situação vigente de segregação territorial. Assim, a perspectiva territorial é fundamental, pois se atenta às especificidades e particularidades locais, considerando as situações concretas de vida.

As imbricações entre as exclusões sociais e as dinâmicas territoriais urbanas podem ser apreendidas por vários caminhos, desde aquelas que tratam de definir os diferentes lugares onde se materializam situações específicas de exclusão, até aqueles que buscam, na própria produção do território, as condições objetivas e subjetivas das exclusões sociais (MELLAZZO; GUIMARÃES apud RAMOS; KOGA, 2011, p. 340).

A disparidade social gerada pelo acesso desigual a bens e serviços restringe o exercício pleno da cidadania e imprime baixa qualidade de vida a uma grande parcela da população. O atendimento das demandas por moradia e demais direitos constitucionais precisa ser planejado para o conjunto da população, considerando-se o crescimento das regiões.

Inversa à lógica capitalista, a perspectiva territorial apresenta-se como um fator relevante para a gestão de políticas sociais que almejam a inclusão social.

No cenário brasileiro, a retomada do debate teórico sobre as relações entre economia e território representa desafio ainda maior à luz das disparidades socioespaciais, da diversidade, do tamanho do espaço nacional e das características históricas do modelo de desenvolvimento brasileiro, exigindo um esforço intelectual para atualizar as contribuições da economia política em relação à configuração do espaço brasileiro, a fim de gerar uma compreensão contemporânea daquilo que Brandão denominou *os espaços do subdesenvolvimento* (ROLNIK, 2011, p. 91).

Nesse sentido, Koga (2005) enfatiza o território como um elemento importante, pois esta perspectiva fomenta também o debate sobre a inclusão social, a cidadania, a democratização das informações e a participação dos cidadãos na vida da cidade.

Para a autora, as cidades são caracterizadas de forma genérica, de modo a homogeneizar situações, condições de vida, populações e lugares, assim, raramente, são consideradas as desigualdades ou diferenças internas ou a diversidade da qualidade de vida de seus moradores.

Esse modelo altamente concentrador faz com que parcelas privilegiadas da população alcancem diferentes condições de desenvolvimento humano no país. Da mesma forma, pode-se observar as diferenças existentes entre as cidades que compõem cada estado, assim como, condições de vida diversas entre os bairros, distritos e zonas de cada cidade (KOGA, 2005).

Dessa forma, a vertente territorial, essencialmente relacional, é um elemento indispensável para se considerar as diferenças internas existentes em cada localidade, pois pode oferecer subsídios para a promoção de mudanças no desenho e na gestão de políticas públicas.

A dimensão territorial traz elementos que permitem uma perspectiva de totalidade da questão social: já que trabalha não somente com os aspectos das necessidades, como se refere às próprias relações estabelecidas entre os sujeitos e seu cotidiano de vivência, esta relação dinâmica se contrapõe à corriqueira e simplista noção de necessitados ou carentes como comumente se referem as políticas direcionadas aos pobres, que os destitui da condição de sujeito. Desta forma, o território diz respeito não somente aos aspectos objetivos da realidade vivida pelas populações, mas envolve igualmente sua dimensão subjetiva, que aparece de forma também concreta através das manifestações de sofrimentos, desejos, expectativas etc (KOGA, 2011, p. 40).

Para Boligian e Almeida (apud SILVA, 2009), território é um espaço de experiências vividas, onde as relações são permeadas de sentimentos e simbolismos atribuídos aos lugares. São espaços apropriados, pelos ocupantes, por meio de práticas que lhes garantem certa identidade cultural e social.

Nessa perspectiva, Milton Santos (apud KOGA, 2005, p. 24) considera que:

O território em si, para mim, não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam.

Assim, a construção social do território efetiva-se a partir da ação de sujeitos individuais e coletivos, que lutam para que o mesmo se transforme não só em espaço habitável, mas em espaço de realização de direitos e de condições dignas de vida.

Bronzo (2010) entende que a dimensão do território e da comunidade funcionam como uma outra lente pela qual se pode identificar processos de pobreza e exclusão que acontecem em territórios permeados por: relações sociais, laços de respeito, cooperação, conflito e reciprocidade e pela atuação de redes institucionais e comunitárias.

A partir do conceito proposto por Zapata (2007), compreende-se o território como espaço socialmente organizado, onde existem relações entre pessoas e fluxos econômicos, sociais, culturais, institucionais e políticos: uma interação entre lugares e pessoas que acaba por produzir uma identidade histórica e cultural.

Nesse sentido, Fernandes afirma que:

O conceito de território carregaria, então, duas dimensões - um sentido físico, objetivo, material e localizado; e um espaço social, com dimensões culturais, políticas econômicas, históricas - em sua complexidade e temporalidade. Uma dimensão relacional, subjetiva, representável e indeterminada. Um mesmo território físico pode, então conter várias territorialidades que colidem, se destroem e se recriam por meio de relações de poder (FERNANDES apud CHRISTOFFOLI, 2008, p. 246).

Assim, o que caracteriza um território é sua identidade cultural, econômica, ambiental e social, seu patrimônio natural, sua organização e sua capacidade de construir um futuro melhor. Desse modo, cada espaço possui identidade, dinâmica própria e especificidades que mantêm as relações de interdependência. Neste contexto, mais que uma delimitação geográfica, o território é um espaço relacional, onde as pessoas se articulam, constroem e pactuam uma agenda de desenvolvimento e elaboram planos e projetos coletivos que ajudam a melhorar a qualidade de vida, potencializando as dimensões sociais, culturais, ambientais e, conseqüentemente, o bem estar da comunidade.

A abordagem com base territorial significa romper com muitas lógicas: saímos da lógica da proximidade física, por exemplo, para as lógicas das aproximações sociais. Da lógica da emergência social, para a lógica do desenvolvimento social. Da lógica da homogeneidade, de que são todos pobres, portanto, tem as mesmas características, para a lógica das complexidades, das diferenças. Da

lógica de uma negociação unilateral, em que o agente promotor vem com uma proposta pronta, para a lógica do diálogo social (MELO, 2011, p. 20).

Dessa forma, compreender o acesso à moradia para além de uma casa para morar e considerar o território para além do espaço geográfico é fundamental para o estabelecimento de políticas habitacionais sustentáveis que respeitem as especificidades dos cidadãos.

Assim, além da dimensão de bens e serviços ofertados pelo Estado, é preciso considerar a dimensão relacional e o foco no território, porque a pobreza é, também, fruto de relações sociais e de processos de segregação e marginalização socioespacial (BRONZO, 2010).

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2011, p. 33).

A prática de implantação de comunidades vulneráveis em regiões periféricas tem evidenciado que seus habitantes são impactados por tal modelo de urbanização, pois a parcela mais penalizada é sempre a social e economicamente mais fragilizada. Essas famílias enfrentam inúmeros estigmas nesses territórios, entre eles: dificuldade de acesso ao trabalho; ausência ou precária condição de infraestrutura; e pouca ou nenhuma opção de espaços para lazer, convívio, encontros e socialização.

Além da ilegalidade urbanística, dos altos índices de violência, estão presentes, nesses bairros mais vulneráveis (socialmente e ambientalmente) a desproporcional taxa de mulheres chefes de famílias, maior taxa de desemprego, maior proporção de negros, taxa de escolaridade abaixo da média urbana, renda média abaixo da renda média urbana, taxa mais alta de mortalidade infantil, ocorrência frequente de doenças por epidemia etc. Podemos denominar esses bairros de bombas socioecológicas. As autoridades públicas e até mesmo a polícia têm dificuldade de circular livremente por essas áreas que estão liberadas do “contrato social” (MARICATO, 2010, p. 10).

Uma retrospectiva, mesmo em âmbito municipal, evidencia a existência de mobilidade populacional em busca de moradia, devido à ausência ou precariedade de infraestrutura. A partir dos aspectos históricos e conceituais abordados pelo estudo e

com base na análise da experiência concreta do Residencial Vista Bela, pôde-se observar que seus moradores vivem em um contexto de privação de infraestrutura e acesso a bens e serviços, entretanto, a escolha do local de moradia não ocorreu de forma espontânea, mas pela intervenção do Estado, que promoveu a remoção das famílias, de uma para uma outra região da cidade, sem articulação e planejamento prévio das demais políticas públicas, de modo a assegurar o direito à moradia de forma integral.

A questão demonstra que a habitação é uma política que não se equaciona por si só, mas exige ações intersetoriais e planejadas. Assim, planejar as cidades de forma que estas garantam os direitos dos cidadãos e condições de sociabilidade requer comprometimento e responsabilidade do poder público e participação da sociedade.

Dessa forma, as políticas e as obras públicas devem ser voltadas para a integração das regiões das cidades, para que haja um convívio saudável e sustentável entre os cidadãos e para que todos possam usufruir de serviços públicos de qualidade.

A abordagem territorial representa uma forma de fazer valer as diferenças sociais e culturais que também deveriam ser consideradas nos desenhos das políticas públicas locais (KOGA, 2011). Neste sentido, o território torna-se uma categoria fundamental a ser considerada na gestão das políticas sociais voltadas ao enfrentamento das desigualdades sociais.

A experiência do Residencial Vista Bela

O Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009 pelo governo federal, teve como meta construir 1 milhão de moradias e contribuir para o crescimento econômico do país. O programa é parte constitutiva do PAC - Programa de Aceleração de Crescimento, cuja finalidade é promover investimentos e infraestrutura que permitam aumentar a produtividade das empresas, estimular investimentos privados e reduzir as desigualdades regionais.

O Minha Casa, Minha Vida é um programa que deve estar em consonância com os objetivos da Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004), ou seja: primar pela universalização da moradia digna; promover a urbanização e a regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado na execução da

política habitacional; incentivar a geração de emprego e renda; e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (BRASIL, 2004, p. 31).

O município de Londrina aderiu à iniciativa por meio da Companhia de Habitação (COHAB-LD) e passou a executar o programa em parceria com a Caixa Econômica Federal. O programa tem, como critério, atender, prioritariamente, famílias com o seguinte perfil: renda de zero a três salários mínimos, provenientes de áreas de risco², monoparentais, de elevada vulnerabilidade social e pessoal, e com mais de cinco anos de moradia no município. Além disso, busca atender as famílias com base no princípio da territorialidade, conforme Portaria nº 610 do Ministério das Cidades, priorizando as que habitam ou cujos membros trabalhem próximo à região do empreendimento, de forma a evitar extensos deslocamentos intraurbanos.

O Residencial Vista Bela é composto por 2712 unidades habitacionais, sendo 1440 apartamentos de 42 m² e 1272 casas geminadas de 35 m². Devido à significativa produção de unidades, foi considerado o maior empreendimento habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida do país (SANTIN, 2012b).

O empreendimento inclui rede de esgoto, água encanada, iluminação elétrica e aquecedor solar para chuveiro; contempla, ainda, 46 unidades habitacionais para pessoas idosas e 20 unidades adaptadas para cadeirantes.

Cabe ressaltar que, para a classificação como domicílio adequado, deve-se considerar, como citado por Rolnik (2011), a partir de variáveis do Censo IBGE (2000), a densidade de moradores por cômodo, que deve ser menor ou igual a 2 (dois), e a coleta de lixo.

O Residencial Vista Bela possui uma população de 8.395 habitantes, conforme COHAB-LD, 2012. Segundo Santin (2012b), esse volume populacional é maior do que o de 242 dos 399 municípios do Estado do Paraná. O total investido foi de R\$ 120 milhões e a posse da unidade foi gradativa, pois a entrega foi organizada e distribuída em 10 (dez) etapas, iniciadas em junho de 2011 e concluídas em julho de 2012.

² São consideradas áreas de risco aquelas que apresentam risco geológico ou de insalubridade, tais como, erosão, solapamento, queda e rolamento de blocos de rocha, eventos de inundação, taludes, barrancos, áreas declivosas, encostas sujeitas a desmoronamento e lixões, áreas contaminadas ou poluídas, bem como, outras assim definidas pela Defesa Civil (BRASIL, 2011).

Segundo dados da COHAB-LD, 99% das famílias que ali vivem possuem renda familiar inferior a 03 salários mínimos por mês: 30,91%, inferior a 1 salário mínimo; 55,57%, entre 1 e 2 salários; e 12,67%, entre 2 e 3 salários mínimos (COMPANHIA DE HABITALÇÃO DE LONDRINA, 2011).

O valor da prestação varia entre R\$ 50,00 e R\$ 150,00, pois é calculado sobre a renda familiar, não podendo ultrapassar 10% da renda total. As famílias que residem nos apartamentos pagam as despesas de condomínio, que passaram a compor o orçamento familiar após a mudança para a nova moradia, o que contribuiu para seu endividamento.

Quanto à idade dos habitantes, 48,7% dos 8.395 moradores (população total em dezembro de 2012) eram crianças e adolescentes, ou seja, ali viviam 4.087 pessoas com idade entre zero e 17 anos, parcela significativa quando comparada à proporção média municipal, que é de 25,62%. Entre 18 a 59 anos, o percentual era de 46,75%. As pessoas idosas representavam 4,56%.

Em um território cuja população de crianças e adolescentes soma quase 50%, não foi construída uma única unidade escolar. Um exemplo da fragilidade da gestão municipal é o fato de que, para garantir o acesso à educação para, aproximadamente, mil crianças, que não conseguiram vaga escolar nas proximidades de sua casa, a Prefeitura paga, diariamente, R\$ 6.400,00 em locação de ônibus para transportar os alunos para 23 escolas do município (SANTIN, 2012b). O montante investido, a médio e longo prazos, poderia ser destinado à construção de escola no território.

A escolaridade é baixa: apenas 9,32% dos moradores concluíram o ensino médio; 10,39% não completaram o ensino médio; e 53,35% não completaram o ensino fundamental. São ínfimos os percentuais de ensino superior: 0,57% incompleto e 0,38% completo (COMPANHIA DE HABITALÇÃO DE LONDRINA, 2011).

Conforme critérios de hierarquização do programa, são famílias oriundas de habitações subnormais, localizadas em áreas insalubres e de risco, sem saneamento, sem coleta de lixo, sem água tratada, sem energia elétrica e de difícil acesso. Muitas delas são monoparentais, a maioria, chefiadas por mulheres, e de elevada vulnerabilidade social e pessoal.

O Residencial Vista Bela, contrariamente às orientações da Portaria nº 610 do MCidades, acima mencionada, foi constituído por famílias advindas de regiões distintas

do município: 1723 provenientes de 80 (oitenta) bairros da região norte; 556 de 60 (sessenta) bairros da região leste; 171 da região oeste; 241 da região central; e 21 da região sul (COMPANHIA DE HABITALÇÃO DE LONDRINA, 2011). Essas famílias, ao migrarem do território em que habitavam, levaram consigo seus costumes, suas crenças, valores e histórias de vida, ou seja, as identidades antes construídas. Essas várias identidades familiares juntaram-se em um outro território, onde nova identidade será estabelecida, ou seja, grupos distintos em um território comum, em busca de uma nova configuração.

O bairro localiza-se na região Norte do município, região em plena expansão, que apresenta uma crescente valorização imobiliária. Nota-se a coexistência dos mais diversos modos de morar, um reflexo das diferentes condições socioeconômicas da população, que era de 126.305 pessoas, em 2010: 65.108 mulheres e 61.197 homens (sem contar os atuais moradores do Vista Bela, implantado em 2011). É a região da cidade que tem maior concentração populacional (26,1%), seguida pela Leste (19,5%), Oeste (18,3%), Centro (17,8%) e Sul (17,4%) (IBGE/Censo apud LONDRINA, 2012, p. 62). A região é composta por bairros existentes desde a década de 1970 e por loteamentos mais recentes, que vêm preenchendo o vazio urbano que a separava da região central.

No que diz respeito à garantia de cidades inclusivas e democráticas, o Residencial Vista Bela não atende as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, pois é um território com a presença de muitas vulnerabilidades. Suas características preponderantes são: dimensão gigantesca e total ausência de equipamentos urbanos, o que acarreta precariedade de acesso a políticas sociais, fato que implica em violação de direitos essenciais, fixados em tratados internacionais e na Constituição Federal, há muito tempo.

Destaca-se a ausência de serviços públicos essenciais, como Centros de Educação Infantil (CEI), Escolas, Unidades Básicas de Saúde (UBS), espaços de lazer e de práticas esportivas, arborização, dentre outros, com o agravante da ausência de terrenos públicos para construção de tais equipamentos sociais. Os serviços mais próximos estão a dois quilômetros de distância.

Em se tratando de políticas de proteção social, o entendimento dessas relações nos territórios permite (re)pensar processos de gestão de programas ou

serviços tradicionalmente modelados a partir das configurações relacionais que se dão nesses territórios. E, nesse contexto, uma das questões a ser (re)pensada diz respeito à acessibilidade da população às políticas públicas, que poderia se relacionar ao eixo da "mobilidade/conectividade" (RAMOS; KOGA, 2011, p. 355, grifo do autor).

Outra carência, na execução do programa, foi a universalização do trabalho social como ação fundamental para a sustentabilidade das intervenções com famílias de baixa renda, ou seja: capacitação para o convívio comunitário, uso de equipamentos comunitários, educação ambiental e integração social. O trabalho social realizado foi direcionado apenas, durante seis meses, a famílias residentes nos condomínios.

As implicações de medidas dessa natureza, para as famílias, vão muito além da simples ausência de infraestrutura, pois:

Morar num bairro periférico de baixa renda hoje significa muito mais do que apenas ser segregado, significa ter oportunidades desiguais em nível social, econômico, educacional, renda, cultural. Isto quer dizer que um morador de um bairro periférico pobre tem condições mínimas de melhorar socialmente ou economicamente. Implica, na maioria dos casos, em apenas reproduzir a força de trabalho disponível para o capital. [...] Acontece porque a maioria dos investimentos públicos é voltada para os bairros da classe de mais alta renda e, como os bairros da classe de baixa renda localizam-se em sua maioria longe do centro e das classes altas, os investimentos públicos acabam chegando – quando chegam – de maneira bastante precária. E isto se reflete nos índices de instrução, de saúde, entre outros (NEGRI, 2008, p. 136).

Conforme o autor, além da privação material, ou seja, do acesso a bens e serviços, essas famílias encontram-se privadas de possibilidades, de perspectivas, de sentimento de pertença e de relações sociais que promovam sua autonomia.

Esse cenário vem de encontro à afirmação de Bronzo (2010), segundo o qual, a produção e a reprodução da pobreza têm estreita ligação com a estrutura das desigualdades e com as dinâmicas do mercado de trabalho, entre elas, a habitação em áreas remotas e estigmatizadas, o que expõe a população a condições de vulnerabilidades múltiplas e sobrepostas.

Os enfoques das necessidades básicas, capacidades, exclusão e vulnerabilidade reconhecem que processos de inclusão e redução da vulnerabilidade social envolvem, além da renda, o acesso a serviços públicos e sociais de qualidade; relações sociais, familiares e comunitárias de caráter mais positivo; acesso a trabalhos qualificados, que confirmam aos indivíduos não apenas renda, mas também uma identidade e um "lugar social" (grifo do autor). Além disso, a perspectiva de superação da vulnerabilidade envolve viver em território dotados de adequada infraestrutura, tanto urbana quanto social, pois é bem

reconhecido que a pobreza é espacialmente localizada e que o território é uma categoria central para caracterizar a pobreza quanto á sua reprodução (BRONZO, 2010, p. 126).

As reflexões, aqui apresentadas, contribuem para a compreensão da importância de o poder público garantir, de fato, os direitos do cidadão, não permitindo que o acesso a um direito inviabilize o acesso a outros. O estudo realizado no Residencial Vista Bela evidenciou o quão desigual pode ser esse processo, entretanto, nenhum padrão urbanístico é adotado sem a participação do Estado. O estudo demonstrou a impossibilidade do empreendimento para assegurar o direito à moradia na sua integralidade.

Observou-se, claramente, a mercantilização e a financeirização da produção da moradia, processo este que leva à seguinte indagação: Em que medida a moradia é entendida como direito ou como mercadoria? O que se observa é a prevalência da habitação como bem de consumo sobre a moradia como direito fundamental.

Assim, é fundamental articular a perspectiva territorial com a gestão das políticas sociais, de modo a envolver cidadãos e segmentos políticos e econômicos, pois a elaboração de um projeto que inclua todos os cidadãos é um desafio.

Considerações finais

O debate acerca da implementação do direito à cidade, cujo acesso deve ser justo e igualitário e incluir infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, é fundamental, pois sua negação demanda o surgimento e/ou agravamento de várias outras vulnerabilidades.

O advento de instrumentos urbanísticos, a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, para a garantia de cidades inclusivas e democráticas, constitui um avanço no enfrentamento das diversidades presentes na ocupação do espaço urbano. Contudo, a implementação de tais instrumentos exige estratégias inovadoras de intervenção frente ao legado de um modelo de urbanização desigual e excludente, que dificulta a efetivação de direitos.

O Estado tem papel determinante no que diz respeito ao exercício da cidadania por parte de moradores de uma localidade. No caso específico deste estudo, foi possível inferir que o papel desempenhado pelo poder público contribuiu para a segregação

territorial: a remoção de famílias para uma região longínqua, sem a disponibilização de serviços públicos para atender suas demandas.

Como foi destacado ao longo deste artigo, dentre as necessidades que devem ser supridas para o bem estar dos cidadãos, a habitação representa uma demanda expressiva, pois é um direito que deve ser assegurado, visando à boa qualidade de vida da população. Contudo, a melhoria da condição de vida envolve: o território, a cidade construída, toda a rede de infraestrutura, a incorporação verdadeira das pessoas à cidade e a garantia do pleno exercício da democracia e da cidadania.

Percebe-se, na gestão do Programa Minha Casa, Minha Vida, em Londrina, uma lacuna considerável entre o arcabouço legal e a prática da administração pública no tocante às condições que asseguram a política de habitação como direito humano universal.

Contrariamente às diretrizes do Estatuto da Cidade, a gestão de implantação do Residencial Vista Bela promoveu a segregação espacial e reforçou a desigualdade social. Após dois anos de existência, seus moradores ainda convivem com a ausência de serviços e equipamentos públicos no território e se deparam, cotidianamente, com situações de violação de direitos, ocasionadas pela ineficácia da administração pública em assegurá-los.

O que se observa é a ausência de planejamento urbano e a inoperância do Estado, que gera uma sobrecarga de serviços em alguns locais, promove desperdício de dinheiro público e, sobretudo, viola direitos constitucionais de uma parcela expressiva de munícipes.

A segunda versão do programa, lançada em 2011, passou a exigir dos municípios relatório sobre os equipamentos urbanos necessários, com apontamento dos responsáveis por sua implantação. No entanto, para as famílias contempladas na primeira fase do programa, fica um ônus imensurável, pois restringir direitos sociais significa tolher a cidadania e, sem dúvida alguma, tais famílias tiveram sua cidadania tolhida.

Construir moradias, por si só, demonstra uma visão limitada e propaga um discurso perverso, pois reduz a precariedade e a insuficiência de moradia a apenas uma questão estatística, sem fundamentar, teoricamente, suas causas de produção e reprodução,

conectadas as dinâmicas sociais de natureza estrutural, e sem refletir sobre os maiores beneficiados política e economicamente.

O Residencial Vista Bela retrata a opção por um modelo de gestão neoliberal que visa, acima de tudo, aos interesses econômicos de um grupo privilegiado, em detrimento da dignidade humana e dos direitos sociais, além de reproduzir as características de uma sociedade desigual, fortemente permeada pela negação dos direitos humanos fundamentais e, conseqüentemente, da injustiça social.

Referências

ARAÚJO JUNIOR, E. A. S. Políticas públicas: construção social do território e a moradia como local de produção. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. *Anais...* Caxambu, 2008.

BARBOSA, A. E. M. *Questão da habitação: territórios, poder e sujeitos sociais no conjunto Vila Velha, Fortaleza, Ceará*. 2009. 183 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 maio 2014.

_____. *Estatuto da cidade*. Brasília: Ministério da Cidade, 2010a.

_____. *Plano nacional de habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. *Política nacional de habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. *Portaria nº 610 de 26 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <<http://www.cehap.pb.gov.br/arqs/legislacao/original/20121114104510000009040.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2014.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 35, p. 119-159, 2010.

CHRISTOFFOLI, P. I. A luta pela terra e o desenvolvimento local. In: DOWBOR, L. (Org.). *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 231-273.

COMPANHIA DE HABITALÇÃO DE LONDRINA - COHAB-LD. *Plano local de habitação de interesse social*. Londrina, 2011.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. O direito à cidade é um direito coletivo. *Ceffes Manifesta*, Brasília, nov. 2009. Disponível em:
<<http://www.cfess.org.br/arquivos/direitoacidade.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2014.

COSTA, L. L. C. *Registros de uma vivência*. Rio: Relume Dumará, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Macroeconomia: distribuição de renda é desenvolvimento*. 2010. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1285:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 28 maio 2014.

KOGA, D. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 81, mar. 2005.

_____. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LONDRINA. *Perfil do município de Londrina: - 2012 (ano-base 2011)*. Londrina: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Tecnologia, 2012.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

_____. O estatuto da cidade periférica In: CARVALHO, C. S; ROSSBACH, A. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MELO, K. Conhecer o território é o primeiro passo. In: BRASIL. *Trabalho social e intervenções habitacionais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. p. 20-22.

NAKANO, K. O estatuto da cidade entre o local e o nacional. FARIA, R.; SCHVARBERG, B.(Org.). *Políticas urbanas e regionais no Brasil*. Brasília: FAU-UnB, 2011. p. 51-91.

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

RAMOS, F.; KOGA, D. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 106, p. 335-364, abr./jun. 2011.

ROLNIK, R. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 89, p. 89-109. mar. 2011.

_____. Exclusão territorial e violência: o caso do estado de São Paulo. *Cadernos de Textos*. Belo Horizonte, v. 2. p. 173-196, ago. 2000. Disponível em:
<<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/exclusãoterritorialeviolencia.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

_____. Moradia adequada é um direito. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 out. 2009. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/category/artigos/>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

ROYER, L. O. Municípios "autárquicos" e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013. p. 159 - 195.

SANTIN, W. *Minha casa, minha vida constrói minicidade isolada no PR*. Disponível em: <<http://tvuol.uol.com.br/assistir.htm?&tagIds=1793&time=all&orderBy=mais-recentes&edFilter=editorial&video=minha-casa-minha-vida-constroio-minicidade-isolada-no-pr-04028C18326EE4993326>>. Acesso em: 11 dez. 2012a.

_____. Programa minha casa, minha vida ergue 'minicidade' isolada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 out. 2012b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1172645-programa-minha-casa-minha-vida-ergue-minicidade-isolada.shtml>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, 1999.

SILVA, C. H. Território: uma combinação de enfoques - material, simbólico e espaço de ação social. *Revista Geografar*, Curitiba, v. 4, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/geografar/article/view/14430>>. Acesso em: 28 maio 2014.

VILLAÇA, F. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2013.

ZAPATA, T. *Desenvolvimento territorial à distância*. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2007.

Recebido em: 21/09/2013

Aprovado em: 13/12/2013