

## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DIREITO A CIDADE: O JARDIM CAMPOS VERDES EM CAMBÉ/PR.

Caroline Berger de Paula <sup>1</sup>  
Léia Aparecida Veiga <sup>2</sup>

### RESUMO

O processo de urbanização no contexto histórico do Brasil evidencia que a falta de moradia nas cidades ocorre desde o século XIX, fazendo a intensidade e a desigualdade da urbanização brasileira caracterizada pela formação de grandes áreas metropolitanas que acentuaram a problemática da moradia, visto que a população de baixa renda não consegue adentrar o mercado formal de habitação e acaba ocupando áreas irregulares, como é o caso da cidade de Cambé/PR com área conurbada a Londrina/PR, cidade central. Desta forma, a presente pesquisa busca compreender as dificuldades enfrentadas pelos moradores do Jardim Campos Verdes em Cambé/PR, especialmente a partir do início do processo de regularização fundiária da área em 2011, em termos de direito a cidade a partir da mobilidade e do acesso aos equipamentos públicos urbanos até o ano de 2022. Neste sentido, podemos compreender como a localização do bairro faz com que algumas barreiras de mobilidade apareçam no cotidiano dos moradores do bairro, além da moradia precária, isso demonstra como a privação do direito a cidade, intensificada pelo poder estatal e pelos agentes produtores do espaço urbano movidos pela lógica do mercado capitalista, faz com que as ocupações irregulares sejam a única saída para quem não consegue adentrar o mercado imobiliário formal. Utilizamos como metodologia observações simples de campo, aplicação de 101 questionários e 10 entrevistas semi estruturadas para compreender a mobilidade urbana cotidiana da população moradora do bairro, pesquisas bibliográficas e documentos oficiais em âmbito municipal, estadual e federal.

**Palavras-chave:** Segregação socioespacial; Regularização fundiária; Direito a cidade; Cambé/PR.

### RESUMEN

El proceso de urbanización en el contexto histórico de Brasil muestra que la falta de vivienda en las ciudades ocurre desde el siglo XIX, haciendo que la intensidad y desigualdad de la urbanización brasileña se caracterice por la formación de grandes áreas metropolitanas que acentuaron el problema de la vivienda, ya que la población de bajos ingresos no logra ingresar al mercado inmobiliario formal y termina ocupando áreas irregulares, como es el caso de la ciudad de Cambé/PR, con un área adyacente a Londrina/PR, una ciudad central. De esta manera, esta investigación busca comprender las dificultades que enfrentan los habitantes del Jardim Campos Verdes en Cambé/PR, especialmente desde el inicio del proceso de regularización de tierras en la zona en 2011, en términos del derecho a la ciudad basado en la movilidad y acceso a equipamientos públicos urbanos para el año 2022. En este sentido,

<sup>1</sup> Doutoranda do Curso de Geografia da Universidade Estadual de Londrina - UEL, caroline.berger@uel.br;

<sup>2</sup> Docente no Programa de Pós-graduação em Geografia (mestrado/doutorado) da Universidade Estadual de Londrina/Uel, leia.veiga@uel.br

podemos entender cómo la ubicación del barrio hace que aparezcan algunas barreras de movilidad en el día a día de los vecinos del barrio, además de viviendas precarias, esto demuestra cómo la privación de el derecho a la ciudad, intensificado por el poder estatal y los agentes productores del espacio urbano impulsados por la lógica del mercado capitalista, hace de las ocupaciones irregulares la única salida para quienes no pueden ingresar al mercado inmobiliario formal. Se utilizó como metodología observaciones de campo simples, aplicación de 101 cuestionarios y 10 entrevistas semi estructuradas para comprender la movilidad urbana cotidiana de la población que habita en el barrio, investigación bibliográfica y documentos oficiales a nivel municipal, estatal y federal.

**Palabras clave:** Segregación socioespacial; Regularización de tierras; Derecho a la ciudad; Cambé/PR.

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no contexto histórico do Brasil evidencia que a falta de moradia nas cidades ocorre desde o século XIX, com o fim da escravatura e o êxodo rural as cidades passaram por transformações, inicialmente como pequenas vilas que foram se desenvolvendo e passaram a grandes cidades industriais que obedecem a lógica capital, que visa lucro e mão-de-obra barata, fazendo com que algumas cidades tivessem um processo de urbanização acelerado e desigual, desencadeando a propagação dos assentamentos informais, de modo geral.

A intensidade e desigualdade da urbanização brasileira foi caracterizada pela formação de grandes áreas metropolitanas onde as cidades convivem com um processo de conurbação, especialmente as cidades pequenas que buscam proximidade dos centros regionais, como é o caso do município de Cambé/PR frente a Londrina/PR, que é a cidade central.

Diante disto, a população de baixa renda começou ocupar áreas irregulares e formar o que se conhece como a “cidade informal”, ou seja, uma área da cidade que não tem infraestrutura e serviços públicos básicos, é uma área de reflexo da desigualdade social, cultural e econômica, onde não há nem condições de habitabilidade e o que se vê é a vulnerabilidade e a negação de direitos.

Sabendo que a cidade é onde ocorre a interação dos diversos agentes sociais e que são eles que produzem o espaço e o espaço urbano é produto e consumo desses agentes, a exclusão territorial é uma estratégia de classe que usa da urbanização para fragmentar as oposições, é uma parte delineada no desenvolvimento da sociedade capitalista.

A segregação espacial se torna também uma segregação social, pois, é o espaço social que condiciona a sociedade ao determinar a localização de cada classe social no espaço, promovendo a valorização diferenciada do espaço e quem vai ocupar determinada porção da



cidade (Vilhaca, 2001), fazendo com que as pessoas que não tem poder aquisitivo para habitar nas melhores áreas produzem áreas que não são legais, ou seja, áreas irregulares.

Deve-se observar a política habitacional brasileira no âmbito do desenvolvimento econômico, pautada para suprir o déficit habitacional, independente da qualidade, localização, infraestrutura e direitos desses moradores. O intuito é diminuir números e não garantir o acesso a cidade a todos munícipes de forma equitativa.

Pensar o processo de produção do espaço urbano é compreender que os agentes produtores desse espaço fazem dele produto da reprodução da vida social, que carrega consigo a sua dinâmica histórica e a multiplicidade de aspectos das relações sociais. Ele é segundo Corrêa (2011, p.43),

[...] consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade, sendo o espaço urbano uma construção social ele fica submetido aos “agentes” que materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, seja a rede urbana, seja o espaço intraurbano. (CORRÊA, 2011, p.44).

Neste sentido, o Estado atua de forma conflitante, pois, gere políticas habitacionais e normas reguladoras do uso e ocupação do solo, voltadas a privilegiar as classes mais favorecidas e reforçando sua constituição como um elemento de valorização do capital, quando deveria gerir o uso do solo e as políticas públicas urbanas voltadas a construção de uma cidade democrática, justa e menos desigual.

Desta forma, objetivamos analisar a implicação do processo de ocupação do Jardim Campos Verdes em Cambé/PR nos anos 2000 até o processo de regularização fundiária que teve início em 2011 e permanece em atividade até os dias atuais na produção do espaço urbano, abarcando a dificuldade que os moradores enfrentam em termos de acesso e mobilidade urbana em relação a infraestrutura e equipamentos urbanos básicos educacionais, de saúde e de lazer, devido a sua localização geográfica.

Como abordagem metodológica utilizaremos procedimentos primários e secundários para levantamentos de informações, com destaque para as observações simples em campo e entrevistas semiestruturadas, adotamos a pesquisa quanti-qualitativa no intuito de melhor elucidar a pesquisa e pesquisa bibliográfica com autores relacionados a geografia urbana, regularização e coleta de dados junto a Secretaria de Planejamento de Cambé/PR.

Traremos como resultado a necessidade de se compreender que a cidade está além do que se é construído, está enraizada no vivido dos seus habitantes primordialmente pela

necessidade de um teto que dá a continuidade da vida.

Vale ressaltar que a moradia construída faz parte de um todo estrutural que mantém os sujeitos relacionados com os serviços básicos da cidade e a partir daí, tem o direito a cidade, a saúde, a educação, ao lazer, ao trabalho, a mobilidade, garantidos, ou deveriam ter.

Privar a população pobre do acesso e direito a cidade é privá-los de ocupar um espaço digno, de ter condições de habitabilidade que lhes dê qualidade de vida, e o que vemos por parte do poder público é um descaso com essa população que vê nas ocupações irregulares sua única alternativa.

## **METODOLOGIA**

Para o desenvolvimento da pesquisa optamos por uma abordagem qualitativa. Godoy (1995, p.58) afirma: “[...] é a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, para compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” e no que tange aos objetivos propostos trabalharemos com a pesquisa exploratória onde Gil (2008) explica tem como finalidade proporcionar maiores informações sobre o assunto que se vai investigar; facilitar a delimitação do tema da pesquisa; envolvendo levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão, e também utilizaremos as pesquisas descritivas, que segundo Marconi e Lakatos (1992, p.77) “têm como objetivo conhecer a natureza do fenômeno estudado, a forma como ele se constitui, as características e processos que dele fazem parte”.

Utilizamos procedimentos primários e secundários para levantamentos de informações, com destaque para as observações simples em campo, questionários aplicados junto a 101 pessoas representantes das 101 moradias do bairro com os sujeitos que residem no bairro desde sua construção, com o intuito de compreender como se dá o direito a cidade e a moradia em núcleos urbanos informais consolidados.

Foram realizadas 10 entrevistas semi-estruturadas com moradores que vivenciam situações diferentes no bairro e que se dispusera a falar sobre sua realidade vivida, as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. Os entrevistados foram escolhidos pela quantidade de tempo que reside no bairro, indicados por pessoas que lá residem. Além disso, foram aplicados 101 questionários com uma pessoa representante de cada moradia

famílias que fazem parte desse processo de regularização fundiária. Esses procedimentos foram realizados no dia a dia dos trabalhos de campo, desenvolvidos entre os meses de março a junho de 2022.

Os procedimentos metodológicos, pesquisas teóricas com a seleção crítica a partir de livros, periódicos, documentos, sendo consultados diversos autores da área de Geografia Urbana, de estudos das Cidades e de outras ciências sociais, como Bonduki (2002), Rolnik (2006), Harvey (2005), Correa (1991), Sposito (2011), Villaça (2001), Maricato (2001), Jirón (2018) e Lefebvre (2004).

Ocorreu também a coleta de dados junto a Prefeitura Municipal de Cambé e particularmente com a Secretaria Municipal de Planejamento, frente a legislação municipal como o Plano Diretor Municipal de Cambé/PR, a Lei Federal nº 13.465/2017 e a Lei Municipal nº 12.215/2014 que tratam das questões habitacionais e de regularização fundiária presentes no local de estudo, assim como a utilização de meios eletrônicos (*sites*) para buscar compreender a Constituição Federal de 1988 e demais leis e decretos federais acerca da política urbana.

Esta pesquisa é parte da dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina, aprovada pelo comitê de ética em 23 de dezembro de 2021, financiado pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

O acelerado processo de urbanização no país levou as cidades a abarcarem uma diversidade de classes sociais que se relacionam, se contradizem, lutam e produzem o espaço urbano, sendo assim, as relações sociais firmadas na sociedade capitalista tendem a beneficiar o valor de troca da terra urbana e toda atividade que possa gerar lucro, levando os sujeitos que não detém poder aquisitivo para fazer parte do mercado imobiliário, ocupem áreas irregulares na cidade.

Na sociedade capitalista a necessidade econômica se sobrepõe a necessidade humana, sendo assim, há uma intenção do homem rico em necessidades de luxo ou indispensáveis que foram criadas histórica e socialmente, e por outro lado, não há espaço para a classe pobre suprir suas necessidades básicas, como é o caso da moradia, por isso, a classe dominante não coloca as questões habitacionais como uma necessidade básica de sobrevivência humana,

deste modo, as moradias ficam a mercê de quem detém poder nas cidades, visto que as classes dominantes atuam junto com o Estado na produção do espaço urbano.

Os agentes produtores do espaço urbano moldam a cidade de acordo com suas necessidades, especialmente daquele que detém alto poder aquisitivo, fazendo com que a população de baixa renda acabe ocupando áreas irregulares - do ponto de vista das leis urbanísticas, terras com pouca ou nenhuma infraestrutura básica e equipamentos urbanos, por não conseguirem fazer parte do mercado imobiliário, acabam até ficando em situação de rua, o que é mais evidente e comum nas metrópoles.

A crise urbana da década de 1970 e o exacerbado preço do solo urbano foi um dos maiores problemas das cidades na sociedade capitalista, primordialmente comandado pela especulação dos proprietários imobiliários (Topalov, 1984).

Podemos compreender que algumas terras em áreas remotas assumem preços elevados devido ao seu *status*, especialmente auferidos pelas frações de classe que moram nestes locais, como condomínios luxuosos, que acabam se tornando fragmentações fortificadas. Há por outro lado, uma parte da cidade que acaba sendo produzida com ocupações ilegais sem a presença de serviços básicos (Harvey, 2009).

Nesse sentido, Carlos (1994), destaca que a cidade assume papel de bem a ser consumido respaldado nas leis do capital, e com isso, possui um valor de troca, tornando-se reproduzidor do capital.

Faz-se necessário repensar o uso do solo vinculado à teoria do valor, na medida em que se paga um tributo para fazer uso de uma determinada parcela do espaço; seja como mercadoria, local de produção, prestação de serviços, ponto de venda, etc. No caso do espaço urbano ele é um produto que possui valor de uso e de troca específicos: como produto do processo ele é mercadoria, como condição para produção, é capital (Carlos, 1994, p. 85).

Em outras palavras, para Carlos (1994), o solo urbano no modo de produção capitalista assume função de mercadoria, pois, nas mãos dos proprietários fundiários o mesmo não possibilitará que grande parcela da população tenha condições de adquiri-las nas melhores qualidades, por isso, é uma forma do capital extrair lucro.

Sendo assim, o modo de produção capitalista coloca a terra na forma de propriedade, que comporta tanto valor de uso quanto valor de troca e tem a localização como componente fundamental dessa terra-mercadoria, é através dela que surge a formação dos preços da terra urbana (Villaça, 2001).

[...] os mais diversos agentes econômicos que atuam na cidade, a terra urbana tem o papel de permitir o acesso aos efeitos úteis de aglomeração onde cada terreno particular permite maior ou menor valorização pelo acesso que sua localização propicia aos efeitos úteis de aglomeração (Villaça, 2001, p. 74).

Desta forma, a utilidade da terra é a sua localização e quando o proprietário detém seu monopólio a mesma passa a ter o valor de troca para ele, ou seja, qualquer pessoa que utilizar deste ponto deverá pagar pelo seu preço. As terras em suas determinadas localizações acabam prisioneiras do valor de troca, porém, a terra por si só não eleva o seu preço, o que faz seu preço elevar é o interesse dos agentes que a detém, potencializando – ou não, o peso da localização na composição dos preços da terra urbana (Villaça, 2001). Neste caso, a ação de proprietários fundiários, construtores imobiliários e do Estado faz girar a renda.

Neste sentido, a especialização de bairros com *status* produzida pelo mercado imobiliário em uma sociedade pautada em leis do capital, faz com que a segregação socioespacial em grande parte das cidades brasileiras seja cada vez mais evidente.

Centrais ou periféricas, as zonas residenciais das camadas superiores claramente oferecem equipamentos urbanos e serviços quantitativa e qualitativamente privilegiados. Essas diferenças são, em particular, o resultado dos processos de produção material: predomínio massivo das formas mais capitalistas de produção de habitação, privilégios em longo prazo em matéria de infraestruturas e equipamentos públicos de consumo, concentração ‘espontânea’ dos serviços mercantis requeridos por uma clientela amplamente solvente. Esses processos tendem, por intermédio dos preços, a produzir a segregação espacial exigida pela legibilidade simbólica dos espaços. Além do mais, a concentração espacial das camadas superiores leva a cabo uma transformação qualitativa do conteúdo dos equipamentos públicos, sob o duplo efeito do pertencimento social de seus usuários e das políticas públicas que reforçam suas consequências. (Topalov, 1984, p.199).

Evidente que as políticas urbanas do capitalismo, apesar de inseridas em um processo contraditório entre a entre o processo de acumulação de capital e as necessidades humanas, subordina o crescimento econômico a valorização do capital, deste modo, o Estado reflete a estruturação das classes sociais (Lojkin, 1997). O autor destaca que

Longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital. Contradição reforçada no estágio monopolista pelo fracionamento da classe capitalista e refletida no nível estatal pela constituição do que chamamos uma política “monopolista”, ou seja, a instauração de instrumentos jurídicos, ideológicos e financeiros a serviço da fração monopolista do capital. Agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações de classes, o Estado monopolista vai, portanto, refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos. Longe de unificar o aparelho de Estado, a subordinação de sua política à fração monopolista do capital vai, pelo contrário, agravar as

fissuras, as contradições entre segmentos estatais, suportes de funções sociais contraditórias. (Lojkine, 1997, p. 193).

Sendo assim, o Estado garante que esses privilégios sejam mantidos e a exclusão social permaneça, visto que coloca para a produção do espaço urbano voltada a beneficiar a classe de alto poder aquisitivo, levando infraestrutura e equipamentos públicos com facilidade para essa camada da população e deixando a população de baixo poder aquisitivo a mercê de infraestrutura básica.

O Estado contribui para a criação das condições socializadas de formação dos espaços residenciais. Mas não pode se tratar de uma ação autônoma: articula-se necessariamente com a lógica dos agentes privados da produção de moradias. Os sistemas de produção desta mercadoria essencial para a formação das estruturas espaciais da cidade provocarão efeitos próprios quanto à distribuição espacial das classes e camadas sociais. (Topalov, 1984, p.213).

Para compreender a caracterização da renda da terra urbana e as relações formadas por e através dela, é preciso apreender a complexidade locais das classes sociais e das suas funções dentro do espaço urbano, nas quais o espaço econômico se sobressai ao espaço físico e social, além disso, compreender a ação dos agentes produtores do espaço urbano na construção e permanência da segregação socioespacial nas cidades.

O espaço urbano é reflexo e condição da desigualdade social presente em nossa sociedade, as vantagens e desvantagens são distribuídas de formas desiguais nas diferentes localizações, existindo e coexistindo, espaço dos ricos e espaço dos pobres (Villaça, 2001).

A reprodução do capital passa pelos processos de urbanização em inúmeras formas. Mas a urbanização do capital pressupõe a capacidade do poder da classe capitalista em dominar o processo urbano. Isto implica a dominação da classe capitalista não só sobre aparatos estatais, mas também sobre populações inteiras - seu estilo de vida, bem como sua força de trabalho, o seu valor cultural e política, bem como suas concepções mentais do mundo. (Harvey, 2012, p. 65).

A segregação espacial se torna também uma segregação social, pois, é o espaço social que condiciona a sociedade ao determinar a localização de cada classe social no espaço, promovendo a valorização diferenciada do espaço e quem vai ocupar determinada porção da cidade (Villaça, 2001), fazendo com que as pessoas que não tem capital para habitar nas melhores áreas acabam indo para locais que não são legais ou áreas em que convivem com más qualidades, seja no quesito da moradia, infraestrutura, mobilidade urbana, entre outros aspectos essenciais no dia a dia da vida urbana.

As características da habitação diversificam no espaço e no tempo ocasionando uma segregação espacial no seio da cidade, e não apenas nas estruturas das casas e terrenos. Esta diversidade deve-se a uma produção diferenciada da cidade e refere-se à capacidade de pagar dos possíveis



compradores, tanto pela casa/terreno, quanto pelos equipamentos e serviços coletivos (Rodrigues, 1997, p. 23).

A urbanização brasileira é advinda de um processo de industrialização onde a modernização conservadora exclui e segrega grande parte da população. A população de baixa renda acaba ocupando áreas da cidade que não tem infraestrutura e serviços públicos básicos, é uma área de reflexo da desigualdade social, cultural e econômica, onde não há nem condições de habitabilidade e o que se vê é a vulnerabilidade e a negação de direitos.

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessante mente, para melhor ou para pior em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação e até o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar onde vivem. As oportunidades não são as mesmas. Por isso a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. (Santos, 1987 p.81).

Sabendo que a cidade é onde ocorre a interação dos diversos agentes sociais e que são eles quem produzem o espaço e o espaço urbano é produto e consumo desses agentes, a exclusão territorial, relativamente, é uma estratégia de classe que usa da urbanização para segmentar as oposições, é uma parte delineada no desenvolvimento da sociedade capitalista.

Em geral, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas – muito mais baratas porque em geral não têm qualquer infraestrutura – e construir aos poucos suas casas. Ou ocupar áreas ambientalmente frágeis, que teoricamente só poderiam ser urbanizadas sob bases muito mais rigorosas, exatamente o inverso do que acaba acontecendo. Esse comportamento não é exclusivo dos agentes atomizados do mercado informal: a política urbana e habitacional tem reforçado a tendência de expulsão dos pobres das áreas mais bem localizadas. Procurando os terrenos mais baratos e periféricos para a construção de grandes e desoladores conjuntos habitacionais. (ROLNIK; CYMBALISTA, 2000, p.3).

Produzido pelas intervenções dos diferentes agentes, o espaço urbano materializa as práticas sociais no ambiente construído. Em termos de moradia, podemos destacar alguns agentes produtores do espaço urbano: moradores das habitações, corretores de imóveis, os proprietários das habitações, incorporadores e construtores, instituições financeiras e governamentais (Harvey, 2005). Importante destacar que as moradias possuem valores diferentes para os agentes, visto que cada um tem seus interesses.

O Estado brasileiro historicamente tem atuado na produção das habitações de interesse social para população de baixa renda. A construção de conjuntos habitacionais voltados a população de baixa renda localizados nas periferias das cidades acaba se tornando uma estratégia do Estado – junto com o capital imobiliário – para que as terras mais próximas ao centro se valorizem e ocorra a especulação urbana ou que novas centralidades ou



especificidades urbanas voltadas a quem tem alto poder aquisitivo apareça no perímetro urbano.

A atuação do Estado não é neutra, ele atua de acordo com o contexto econômico, político e social vigente, isso faz com que esteja permeado de intencionalidade e interesses privados especialmente das classes dominantes (Lefebvre, 2002).

Este posicionamento coloca-se em oposição a visões funcionalistas, onde o Estado e a instância política estão acima das relações sociais historicamente dadas, local do processo de tomada de decisões sobre as demandas de sociedade atendidas e mediadas pelas políticas públicas. Esta visão encobre os verdadeiros processos pelos quais o Estado adota determinadas linhas políticas e, portanto, age interferindo no meio urbano e na produção de seu espaço (Poulantzas, 1985, p. 50).

O posicionamento do Estado frente a população que tem poder aquisitivo e sua ação em modelar, regular e produzir o espaço urbano para atender a classe dominante, faz com que sua atuação também seja pauta na segregação socioespacial. O poder de gerir e regular as legislações urbanísticas exerce influência os espaços segregados ao criar leis onde beneficia o mercado imobiliário e a classe dominante.

O Estado é um agente produtor do espaço urbano primordial neste processo, atuando a favor do capital e de quem apreende poder aquisitivo, e ao mesmo tempo, é através dele que os grupos sociais excluídos conseguem, com luta e resistência na maior parte dos casos, fazer com que o direito a cidade, sua função social e a função social da propriedade sejam cumpridos, onde as leis e políticas públicas urbanas vigentes que garantem esses direitos sejam colocadas em pauta e cumpridas, buscando uma cidade mais justa, igualitária e democrática.

Foi diante do processo de urbanização acelerado e desorganizado desde a década de 1960 e do não cumprimento desses direitos urbanísticos que a bandeira da Reforma Urbana foi materializada, levando a formação política e comunitária de lideranças, movimentos sociais e organizações de autogestão a lutar pelos direitos a moradia e a regularização fundiária de ocupações irregulares, buscando inserir os agentes sociais excluídos na cidade formal.

Em 11 de Julho de 2017 foi publicada a Lei Federal nº. 13.465/2017 com o intuito de instituir medidas e mecanismos para a regularização fundiária a fim de incorporar os núcleos urbanos informais ao espaço urbano legal, atualmente através da REURB que se dá a garantia

a moradia e junto com ela, toda condição mínima de sobrevivência, como as políticas públicas efetivas dentro da cidade, mesmo nas áreas ditas irregulares (Brasil, 2017).

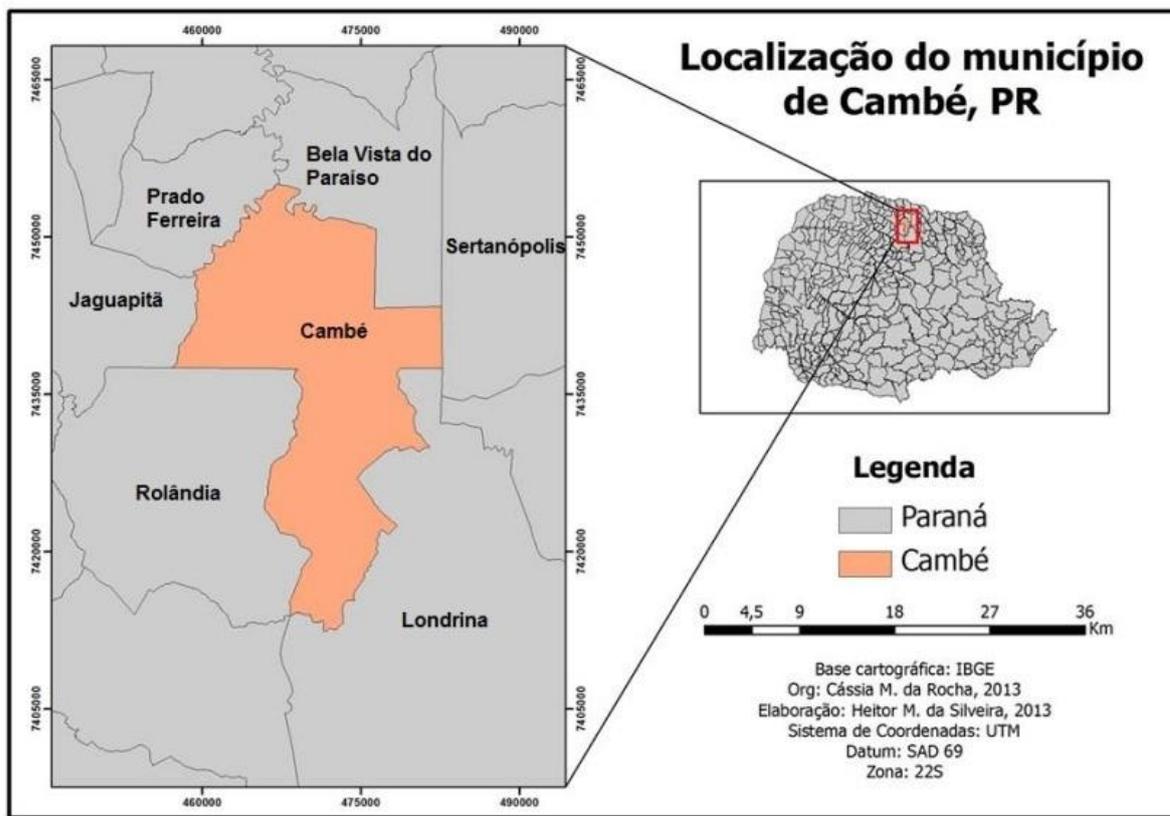
Entendemos como núcleos urbanos informais, segundo artigo 11 da Lei 13.465 de 11 de julho de 2017, os assentamentos clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível fazer, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. E núcleo urbano informal consolidado é aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município.

Sendo assim, a proposta da REURB mediante a Lei Federal nº. 13.465/2017 é assegurar aos habitantes das áreas irregulares que seus terrenos sejam regularizados e lhes sejam conferidos direitos no cerne das políticas públicas como nas demais áreas da cidade, fazendo com que os ocupantes permaneçam em seus lotes e que haja cooperação entre a sociedade e o Estado.

O processo de Regularização Fundiária Urbana publicado na Lei Federal nº. 13.465/2017 se refere as ocupações irregulares que ocorreram anteriormente a 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017).

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O município de Cambé/PR foi instaurado como Vila Nova Dantzig da Companhia de Terras Norte do Paraná – CTNP e posteriormente elevado a distrito da cidade de Londrina em meados do ano de 1932, tendo em vista o crescimento promissor da cidade ocorre oficialmente no dia 10 de Outubro de 1947 a emancipação e qualificação de Cambé para município.

**Mapa 1.** Localização do município de Cambé/PR.

**Fonte:** Cássia M. da Rocha, 2013.

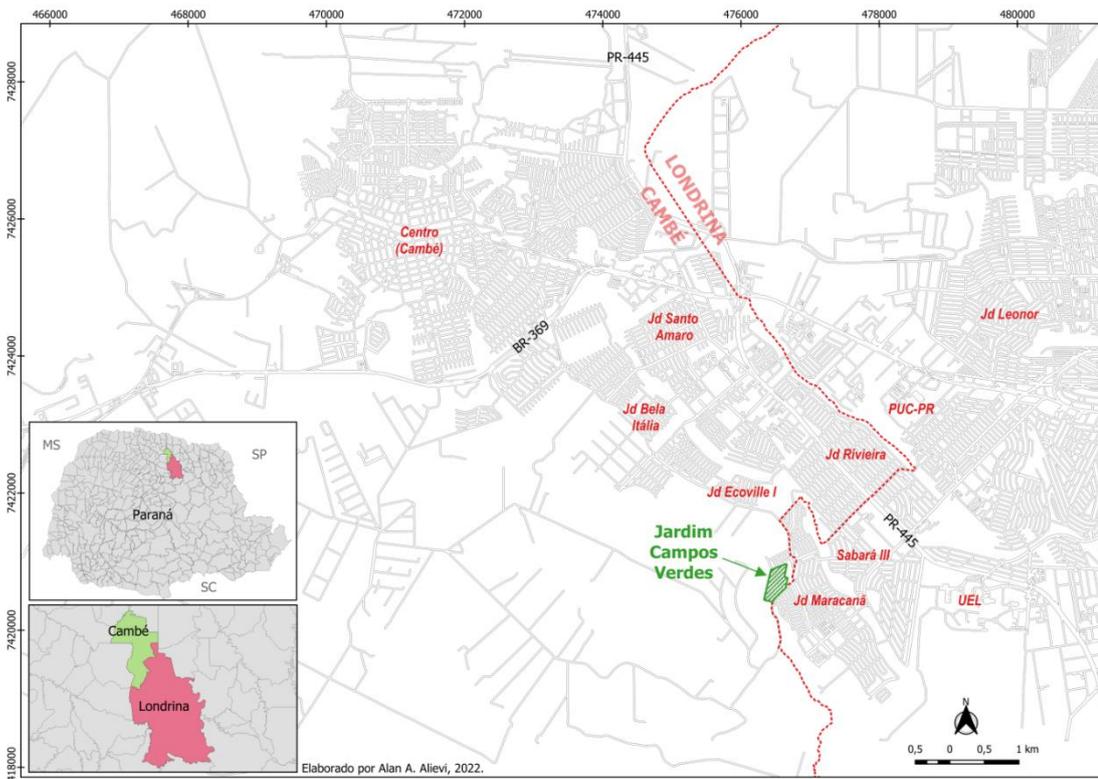
Atualmente o município tem 107.341 mil habitantes, possui uma área territorial de 495,375 km<sup>2</sup>, no início da criação da cidade a previsão era de uma área territorial de 163.050 km<sup>2</sup>, com um total de 1857 lotes urbanos (Ibge, 2020; Cambé; 2017).

Neste sentido, no que se refere as questões de moradia em 2010, últimos dados conseguidos, o município possuía 96% da sua área urbanizada e contava com 33.644 unidade habitacionais ocupadas em área urbana e 9.232 lotes vazios, onde o déficit habitacional do município é 4.985 unidades habitacionais. Dos domicílios ocupados cerca de 50,2% possuem renda de até 3 salários mínimos, o que evidencia que é um município com pessoas de baixa renda (Cambé, 2017).

O Jardim Campos Verdes foi uma área cedida pela COHAB-LD para a Prefeitura Municipal de Cambé/PR no ano de 2011 para ser realizado o processo de regularização em nome das famílias ocupantes, entretanto, por se tratar de uma ocupação e alta rotatividade – na época – de moradores, foi preciso a construção de um Plano de Ação, realizado pelo

ITEDES através do Contrato nº 319/2017, com o intuito de realizar ações técnico, sociais e econômicas no bairro (Itedes, 2018).

**Mapa 2.** Localização do Jd. Campos Verdes na malha urbana de Cambé/PR



**Fonte.** Openstreetmap, 2022. **Org.** Caroline Berger, 2022.

O processo de regularização fundiária foi iniciado em 2011, onde a PMC recebeu aproximadamente R\$ 18 milhões para sua realização com conclusão prevista para o ano de 2014. A Prefeitura Municipal de Cambé/PR, de acordo com os levantamentos realizados para essa pesquisa, firmou em 10 de Outubro de 2011 o Termo de Compromisso nº 0352248/2011 junto ao Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal para a regularização fundiária das moradias do Jardim Campos Verdes, a construção de um Centro Municipal de Educação Infantil – CMEI, um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, uma praça poliesportiva e a realização do Projeto Social na conclusão dessas construções, assim como a regularização fundiária dos 204 lotes que a PMC teria para regularizar de construção particular (Itedes, 2018).

Somente a partir de 2016 foram iniciadas as construções dos equipamentos urbanos e em 2017 foi elaborado o Plano de Ação. Em termos documentais, foram exigidos que os moradores levassem a documentação necessária para REURB no ano de 2016, depois em 2018 e agora em 2022 exigido novamente, nota-se que há um descaso com a população



residente, pois, ficam sem informações legais sobre o processo da regularização fundiária durante o tramite documentário e toda construção e execução do plano de ação.

O bairro é composto de casas construídas pelo PMCMV e por pequenas áreas de ocupações (como mostra a imagem). Em ambos os casos os moradores não detêm a documentação de propriedade dos lotes; mesmo aqueles que tiveram as casas construídas.

**Figura 1.** Construções informais no Jardim Campos Verdes em março de 2022



**Fonte:**Trabalho de campo. Caroline Berger, 2022.

O Jardim Campos Verdes desde a sua criação nos anos 2000 recebeu pessoas especialmente vindas de Londrina devido a sua conurbação com bairros de Londrina. Posterior a doação do lote para a Prefeitura Municipal de Cambé e o bairro passar ser parte do perímetro urbano de Cambé algumas mudanças na vida dessas pessoas ocorreram, especialmente no que diz respeito aos equipamentos urbanos.

Se tivermos por base a localização do bairro, é possível compreender que ainda que o mesmo esteja inserido na cidade de Cambé/PR, as vias de acesso aos equipamentos urbanos perpassam Londrina, ou seja, o acesso á área urbana de Cambé só é possível passando por bairros de Londrina, não há uma ligação dos bairros de Cambé com o Jardim Campos Verdes através de vias urbanas propriamente do município.

É notória a segregação socioespacial que os entrevistados do Jardim Campos Verdes vivem, eles se localizam em uma porção do município de Cambé/PR que é envolta apenas de bairros, vias e transporte público de Londrina/PR, isso obviamente causa uma inacessibilidade aos equipamentos públicos do local de residência, essa segregação involuntária, ou seja, essas famílias que se veem obrigadas a residirem no bairro, seja pelos seus diferentes fatores, convivem com um processo de exclusão social (Villaça, 2001).

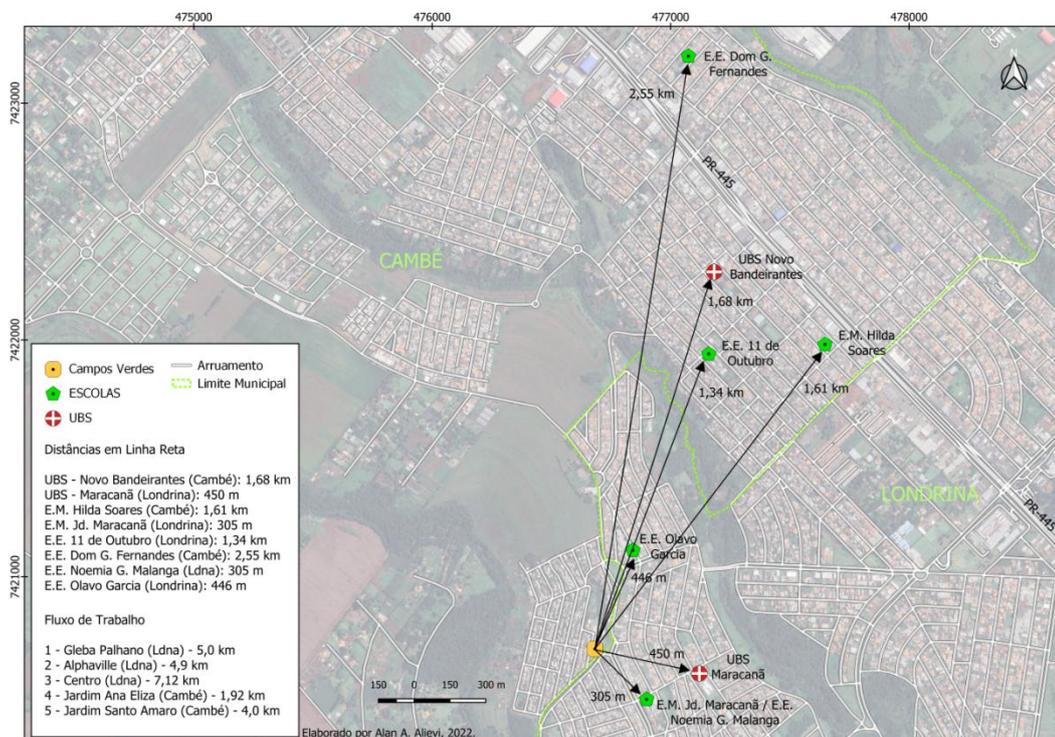
A localização do bairro faz com que algumas barreiras de mobilidade apareçam e que os moradores do bairro acabam enfrentando situações diversas no seu cotidiano. Importante compreender que

La movilidad no es una práctica homogénea, no existe una movilidad sino múltiples movi- lidades, lo que implica que unos se mueven más que otros, de maneras distintas, y que esto responde a diversas variables sociales, culturales, económicas, entre otras. La movilidad es entonces una práctica social diferenciada, en la que la estructura social juega un rol fundamental, tanto en términos prácticos como simbólicos. Así, las movi- lidades diferenciadas se entienden como prácticas sociales que no son neutras, sino que ocurren en el marco de relaciones de poder desiguales, incrustadas en un contexto social específico, sobre el cual al mismo tiempo coinciden (Jiron, 2018, p. 56).

Neste sentido, nos cabe destacar que alguns serviços são determinados pelo seu endereço, onde o município transfere para o local mais próximo das residências os atendimentos, seja em termos de saúde, educacional e até de lazer, quando não tem esses equipamentos dentro do bairro.

Aliado ao problema da moradia precária, essas famílias também enfrentam dificuldades para terem acesso a serviços básicos como educação, saúde e transporte público (mapa 3).

**Mapa 3.** Fluxos de pessoas para obtenção de serviços (saúde e educação) e deslocamento para o trabalho, 2022.



**Fonte.** Openstreetmap, 2022; Trabalho de campo, 2022. **Org.** Caroline Berger, 2022.

Como podemos verificar na figura 15o bairro conta com apenas um Centro Municipal de Educação Infantil que não consegue englobar todas as crianças que necessitam de escola nessa faixa etária, sendo assim, quem não consegue vaga na CMEI do bairro é designado para a mais próxima, no caso, a Madre Tereza de Calcutá, localizada no Jardim Novo Bandeirantes, há aproximadamente 3 km do Jd. Campos Verdes.

Outro fator importante é o caso das Escolas Municipais, o bairro não conta com nenhuma escola de ensino básico, com isso, os estudantes do Jd. Campos Verdes são matriculados nas escolas Municipais mais próximas, no caso, a Escola Municipal Irmã Hilda Soares, também localizada no Jardim Bandeirantes, há aproximadamente 3km de distância, há alguns casos em que conseguem vaga na Escola Municipal Jardim Olímpico, localizada no Jardim Olímpico em Londrina, que fica a apenas 450m do bairro.

No caso do ensino médio, a escola estadual mais próxima do município de Cambé é a Escola Estadual 11 de Outubro e Dom Geraldo Fernandes, localizadas no Jardim Bandeirantes e Jardim Silvino respectivamente, entretanto, os alunos conseguem estudar nas duas escolas mais próximas, pertencentes a Londrina que é a Escola Estadual Noêmia Garcia Malanga e Olavo Garcia, que ficam no Jardim Olímpico e Panissa.

Considerando que se trata de famílias que ocuparam lotes para que pudessem ter moradia por não terem condições de adentrarem ao mercado imobiliário formal da cidade, é evidente que as barreiras de mobilidades são inúmeras, especialmente por questões socioeconômicas e a uma produção do espaço urbano que é feita buscando apenas ao cumprimento da ordem capitalista no espaço e não a garantir o direito a cidade a todos os munícipes, independentemente de sua classe.

Um fator importante é a questão da saúde no bairro, os moradores são designados para a Unidade Básica de Saúde do Jardim Novo Bandeirantes, como já mencionado, há aproximadamente 3 km do bairro, sendo que, há uma UBS do Jardim Maracanã, em Londrina, há cerca de 400 m do bairro, onde os moradores não conseguem utilizar porque não residem no município de Londrina, tornando-se um problema, primordialmente as pessoas mais velhas.

Diversos moradores assumiram que por possuírem familiares nos bairros vizinhos pertencentes a Londrina, declaram o endereço e utilizam a UBS do Jardim Maracanã, justamente por ser próxima ao bairro e de fácil acesso.

Por último e tão importante quanto, os fluxos de trabalho dos moradores são comprometidos devido a localização do bairro e a falta de linhas de ônibus, fato este que fez com que os próprios moradores construíssem um ponto de ônibus na avenida de divisa com Londrina e pedir junto a companhia de transportes coletivos Grande Londrina que os ônibus que passassem no Jardim Olímpico fizessem uma parada no Jardim Campos Verdes, já que há apenas uma linha de ônibus de Cambé que passa no bairro e em apenas 2 horários, um no período da manhã e outro no período da tarde, fazendo com que a locomoção dos moradores com transporte coletivo seja inacessível.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da análise dos resultados obtidos nesta pesquisa podemos compreender que apesar da política de regularização fundiária ter entrado em um patamar mais visível para a população que vive em áreas irregulares, ainda não atingiu o grau desejável e de direito para atender essa população, sendo um instrumento de inegável importância da gestão do solo urbano.

Apesar de ter deixado de ser uma área ilegal frente as leis do município e terem alguns equipamentos urbanos no bairro, para o Estado, o Jardim Campos Verdes assume papel de invisibilidade, os moradores não tem voz, estão há mais de 11 anos aguardando o processo de regularização fundiária ser concluído, já fizeram os trâmites de documentação mais de 3 vezes, inegável que há um fluxo de locação, compra e venda de casas que faz com que ocorra a troca de moradores, mas há também aqueles que residem no bairro desde os anos 2000, 2005, 2010 e continuam de mãos atadas e sem documentação das suas casas.

Lidar com as ocupações irregulares em processo de regularização fundiária envolve uma análise de inúmeras variantes que dificulta uma solução do problema real, visto que neste caso, se trata de uma área que o processo já instalou equipamentos urbanos que atende boa parte da população em algumas áreas, como no caso da CMEI e do CRAS, mas por outro lado, não atende a demanda de toda população do bairro, ao mesmo tempo querecebe pessoas dos bairros vizinhos, deixando uma lacuna de problemas e soluções que são parcialmente dispostos.

A regularização fundiária para além da titulação do lote aos moradores, garante outros direitos aos residentes e por isso, ela precisa lidar com outras questões que ultrapassam os limites da documentação, é preciso levar em consideração quem vive naquele local, o que a

cidade oportuniza de direito ao acesso a ela e o que nega.

No processo de regularização fundiária do Jardim Campos Verdes em Cambé/PR, iniciado há 11 anos atrás, o problema da continuidade administrativa tem sido um entrave, onde a troca de gestor faz com que a repetição da pedida documentária dos moradores seja um fator que já aconteceu mais de três vezes, isso nos mostra que há uma desorganização por parte da secretaria de planejamento urbano de Cambé/PR ao não manter a documentação em dia e dar seguimento ao processo da regularização fundiária de forma clara e objetiva.

Apesar do poder público ter ofertado um programa habitacional para construção das moradias, o fato de terem que pagar aluguel por mais de seis meses em outra residência até que a sua ficasse pronta, impossibilitou grande parte dos moradores, visto que, se ocuparam uma área irregular e construíram suas casas é justamente porque não tinham condições de morar em outros locais que precisariam de um pagamento mensal.

Desta forma, as políticas públicas não conseguiram atender toda a demanda, conseguem e buscam atender a demanda solvável, que conseguem fazer parte do mercado imobiliário formal, no caso das construções de casas populares, elas não têm atrativo suficiente para que o Estado realmente se interesse em atender suas peculiaridades, especificidades, necessidades de acordo com a renda possível de ser colocada nas moradias.

Uma cidade ideal ou no mínimo justa, precisaria romper com essas desigualdades sociais, com os privilégios de classe, com a negação continua de direitos e a sua construção de cidade como um lócus de conflito e interesses controversos, entretanto, se tratando de uma sociedade impulsionada pela lógica capitalista de mercado combinado ao atual modelo neoliberal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm)>. Acesso em 07 jul.2023.

CAMBÉ. Prefeitura do Município de Cambé. Revisão Plano Diretor. **Revisão do Plano Diretor Municipal – Cambé/PR - 2017**. Aspectos Sócio Espaciais. Disponível em: <<http://www.cambe.pr.gov.br/site/revisaoplanodiretor/documentos.html>> Acesso em 7 jul.2023.

CARLOS, A. F. A. **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Ed. Edusp, 1994.

CORREA, R. L. **O espaço urbano**. Rio de Janeiro: Ed. Ática, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. **Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 38, n.1, jan./mar. 1995.



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

HARVEY, D. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA** v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009. Publicado em: dezembro de 2009.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2012.

ITEDES. **Plano de Regularização Fundiária do Jardim Campos Verdes**. 2018.

JIRON, P; GOMEZ, J. Interdependência, cuidado e gênero: estratégias de mobilidade na cidade de Santiago. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 30, n. 2. P. 52 – 72. São Paulo: 2018.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo, Centauro, 2002.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes. 1997.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 1997.

ROLNIK, R. e CYMBALISTA, R. Regulação urbanística no Brasil: Conquistas e desafios de um modelo em construção. **Anais [...]Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social**. PUCCAMP, 2000, p.1-19.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo. Nobel, 1987.

TOPALOV, C. Ganancias y rentas urbanas. **Elementos teóricos**. Madri: Siglo XXI, 1984. 274 p.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.