

HABITAÇÃO, PLANEJAMENTO E SEGREGAÇÃO URBANA NO NORTE DO PARANÁ:

Maringá e Londrina no ciclo do BNH

EIXO TEMÁTICO 02: Processos de produção do espaço urbano

BRANDELLI, Tais Marini

Doutoranda; Universidade Estadual de Maringá
taisbrandelli@hotmail.com

BAUMGARTNER, Carlos Eduardo

Graduando; Universidade Estadual de Maringá
carlos.ebaumgartner@gmail.com

SOUZA, João Victor Oliveira de

Graduando; Universidade Estadual de Maringá
joaovictorsouza.arq@gmail.com

RESUMO

Este artigo analisa comparativamente a produção habitacional vinculada ao Banco Nacional da Habitação (BNH) em Maringá e Londrina, entre 1964 e 1986, com o objetivo de compreender de que maneira a atuação dos agentes promotores e a articulação entre habitação, infraestrutura e planejamento condicionaram padrões distintos de inserção urbana, expansão da malha e segregação socioespacial. A pesquisa adota abordagem histórica e documental, articulando revisão bibliográfica, análise de legislação, planos, dados institucionais e leitura espacial da produção habitacional nas duas cidades. O estudo demonstra que, embora submetidas ao mesmo arranjo institucional do BNH, Maringá e Londrina apresentaram resultados territoriais distintos. Em Londrina, a atuação predominante da COHAB-LD reforçou um padrão homogêneo de periferização e fragmentação urbana, especialmente na porção norte da cidade. Em Maringá, a maior diversidade de agentes promotores produziu formas mais heterogêneas de inserção, ainda que a COHAPAR tenha desempenhado papel central na expansão periférica. Conclui-se que a política habitacional do período não apenas respondeu ao déficit de moradias, mas atuou como agente estruturador da expansão urbana e da valorização fundiária, reproduzindo desigualdades e redefinindo a organização do território no Norte do Paraná.

Palavras-chave: habitação social; BNH; planejamento urbano; segregação socioespacial; Norte do Paraná.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

This article comparatively analyzes the housing production linked to the National Housing Bank (BNH) in Maringá and Londrina between 1964 and 1986, aiming to understand how the action of promoting agents and the articulation between housing, infrastructure and planning shaped distinct patterns of urban insertion, urban expansion and sociospatial segregation. The research adopts a historical and documentary approach, combining bibliographical review, analysis of legislation, plans, institutional data and spatial interpretation of housing production in both cities. The study shows that, although both cities were subject to the same institutional framework of the BNH, they presented different territorial outcomes. In Londrina, the predominant action of COHAB-LD reinforced a homogeneous pattern of peripheralization and urban fragmentation, especially in the northern portion of the city. In Maringá, the greater diversity of promoting agents produced more heterogeneous forms of insertion, although COHAPAR played a central role in peripheral expansion. The article concludes that the housing policy of the period not only responded to the housing deficit, but also acted as a structuring agent of urban expansion and land valorization, reproducing inequalities and reshaping the territorial organization of northern Paraná.

Keywords: social housing; BNH; urban planning; sociospatial segregation; Northern Paraná.

RESUMEN

Este artículo analiza comparativamente la producción habitacional vinculada al Banco Nacional de la Vivienda (BNH) en Maringá y Londrina entre 1964 y 1986, con el objetivo de comprender de qué manera la actuación de los agentes promotores y la articulación entre vivienda, infraestructura y planificación condicionaron distintos patrones de inserción urbana, expansión del tejido urbano y segregación socioespacial. La investigación adopta un enfoque histórico y documental, articulando revisión bibliográfica, análisis de legislación, planes, datos institucionales y lectura espacial de la producción habitacional en ambas ciudades. El estudio demuestra que, aunque estuvieron sometidas al mismo marco institucional del BNH, Maringá y Londrina presentaron resultados territoriales distintos. En Londrina, la actuación predominante de la COHAB-LD reforzó un patrón homogéneo de periferización y fragmentación urbana, especialmente en la porción norte de la ciudad. En Maringá, la mayor diversidad de agentes promotores produjo formas más heterogéneas de inserción, aunque la COHAPAR desempeñó un papel central en la expansión periférica. Se concluye que la política habitacional del período no solo respondió al déficit de vivienda, sino que actuó como agente estructurador de la expansión urbana y de la valorización del suelo, reproduciendo desigualdades y redefiniendo la organización territorial del norte de Paraná.

Palabras clave: vivienda social; BNH; planificación urbana; segregación socioespacial; norte de Paraná.

PENSAR FORA DO EIXO

INTRODUÇÃO

A política habitacional implementada no Brasil a partir da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, constituiu um dos mais ambiciosos esforços estatais de intervenção no espaço urbano ao longo do século XX. Articulada ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e sustentada por fontes estáveis de financiamento, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), essa política foi apresentada como resposta ao acelerado processo de urbanização e ao crescente déficit habitacional. No entanto, para além da provisão de moradias, sua implementação implicou transformações profundas na estrutura urbana, produzindo efeitos territoriais marcados por desigualdades, fragmentação e expansão periférica.

Diversos estudos apontam que, embora o BNH tenha operado sob um marco institucional nacional relativamente uniforme, seus efeitos espaciais foram profundamente condicionados pelas realidades locais, pelos arranjos institucionais e pela atuação dos agentes responsáveis por sua implementação. A política habitacional do período, longe de se restringir à provisão de moradias, tornou-se um instrumento central de produção do território urbano, articulando habitação, infraestrutura e valorização fundiária. Nesse sentido, compreender os impactos do BNH exige ultrapassar análises generalistas e incorporar leituras que considerem a escala local e a territorialização concreta das políticas públicas.

É nesse debate que se insere o presente artigo, que analisa comparativamente a produção habitacional vinculada ao BNH em Maringá e Londrina, entre 1964 e 1986, buscando compreender de que maneira a atuação dos agentes promotores e a articulação entre habitação e infraestrutura condicionaram padrões distintos de inserção urbana, expansão da malha e segregação socioespacial. Ambas são cidades médias do Norte do Paraná, formadas no contexto da expansão da fronteira agrícola e da urbanização acelerada do interior brasileiro, e que desempenharam papéis estratégicos na rede urbana regional. Apesar dessas semelhanças, Maringá e Londrina apresentam trajetórias urbanas distintas, marcadas por diferenças na institucionalização do planejamento urbano, na capacidade administrativa local e na organização das instituições promotoras da habitação.

Parte-se da hipótese de que os efeitos territoriais da política habitacional do BNH não podem ser explicados apenas por suas diretrizes nacionais, devendo ser compreendidos a partir da atuação dos agentes promotores e das condições locais de planejamento e regulação urbana. Argumenta-se que esses agentes desempenharam papel decisivo na definição da inserção urbana dos

PENSAR FORA DO EIXO

conjuntos, na articulação com a infraestrutura urbana e na indução de processos de valorização e segregação socioespacial.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa adota abordagem histórica e documental, articulando revisão bibliográfica, análise de legislação, reportagens de jornais da época, planos e dados institucionais, bem como leitura espacial da produção habitacional em Maringá e Londrina. Foram mobilizadas obras clássicas sobre política habitacional brasileira, estudos sobre planejamento territorial paranaense, pesquisas sobre a formação urbana de ambas as cidades e levantamentos referentes aos agentes promotores, à localização dos conjuntos e aos seus efeitos territoriais.

Do ponto de vista analítico, a investigação apoia-se também em leitura cartográfica e espacial, considerando: a localização dos conjuntos habitacionais, sua inserção na malha urbana, a relação com as redes de infraestrutura, os agentes promotores envolvidos e os efeitos territoriais decorrentes de sua implantação, como periferização, valorização fundiária, manutenção de vazios urbanos e restrições ao acesso pleno à cidade. Trata-se, portanto, de uma metodologia que combina pesquisa documental e análise territorial, buscando apreender a política habitacional não apenas como programa institucional, mas como prática efetiva de produção do espaço.

FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO REGIONAL NO PARANÁ: BASES DA POLÍTICA HABITACIONAL

No Paraná, a discussão sobre habitação no período do BNH deve ser compreendida em articulação com um processo mais amplo de planejamento territorial. Partindo de um processo de colonização heterogêneo, as diferenças entre as regiões do estado não se explicavam apenas por formas distintas de ocupação, mas também pela falta de integração territorial e pela coexistência de ciclos econômicos diversos.

A colonização do Paraná ocorreu por frentes distintas de ocupação, conformando um território fragmentado e marcado por dinâmicas econômicas e demográficas específicas. Conforme Castro Neto (2012), esse processo revela a existência de “três Paranás”, ou até quatro, resultantes de diferentes formas de ocupação e integração territorial. A primeira frente corresponde ao chamado “Paraná velho”, ligado à ocupação inicial do litoral, com os portos de Paranaguá e Antonina, e à posterior expansão para os planaltos, primeiro com o ciclo do ouro e depois com a erva-mate. Esse

PENSAR FORA DO EIXO

processo consolidou Curitiba como centro articulador e demonstra que a ocupação do estado se deu de forma sucessiva e desigual, vinculada a ciclos econômicos específicos.

Já a segunda frente de ocupação, fundamental para a conformação do Norte e Noroeste paranaenses, esteve associada à expansão da cafeicultura e ao avanço da ferrovia a partir de São Paulo. Mais do que conectar economicamente a região ao mercado paulista, a ferrovia estruturou uma rede urbana e impulsionou a fundação de diversas cidades, entre elas Londrina, que assumiu posição central no Norte do Paraná. Nesse contexto, a ocupação regional se organizou a partir da articulação entre café, ferrovia e formação de núcleos urbanos, compondo uma lógica de colonização fortemente integrada à produção e à circulação (Castro Neto, 2012).

Nesse processo, destacou-se a atuação da Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), posteriormente Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), cuja ação foi decisiva na colonização de parte do Norte paranaense. A companhia não apenas comercializou terras, mas implantou uma política deliberada de estruturação regional, formando núcleos urbanos capazes de concentrar serviços, organizar o escoamento da produção e atrair população. Assim, a urbanização regional não foi simples consequência da ocupação rural, mas parte da própria estratégia de colonização e valorização territorial (Castro Neto, 2012, Izepão, 2013). A expansão em direção ao norte paranaense foi impulsionada, em grande medida, pela busca de terras adequadas ao cultivo do café. Esse movimento atraiu especialmente paulistas que procuravam áreas férteis e de menor custo, em um contexto em que a legislação paulista restringia a abertura de novos cafezais, deslocando à frente de ocupação para porções ainda recobertas por mata atlântica (Cordovil, 2010). Segundo Cordovil (2010), esse processo, iniciado por volta de 1920, resultou, em menos de meio século, na fundação de diversas cidades alinhadas à expansão da ferrovia, estruturando uma rede urbana no Norte do Paraná.

A CTNP adotava uma política de estabelecimento de polos capazes de concentrar serviços, atender aos sitiantes, organizar o escoamento das safras e consolidar população urbana, o que demonstra que a urbanização era entendida como instrumento deliberado de estruturação regional (Cordovil, 2010). Com a retirada do capital britânico em 1943, no contexto da Segunda Guerra Mundial, a companhia foi vendida a empresários brasileiros e passou a se chamar Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, mantendo a estratégia de formação de núcleos urbanos ao longo do eixo ferroviário e ampliando sua atuação por meio de grandes loteamentos e plantas urbanas completas,

PENSAR FORA DO EIXO

utilizadas também como instrumento de publicidade e atração de investidores (Cordovil, 2010; Izepão, 2013).

A terceira frente de ocupação, por sua vez, esteve ligada à expansão da soja e à migração de descendentes de gaúchos e catarinenses para o Oeste e Sudoeste do estado. Esse movimento conformou outro padrão de colonização, associado à exportação de commodities e à ocupação de novas fronteiras agrícolas. Como resultado, o Paraná passou a apresentar regiões marcadas por matrizes territoriais bastante distintas: o Norte/Noroeste, estruturado pelo café e pela ferrovia; o Oeste/Sudoeste, ligado à soja e à colonização sulista; e o litoral e os planaltos, vinculados ao chamado “Paraná velho” (Castro Neto, 2012). Essas diferenças são fundamentais para compreender a formação urbana de cidades como Londrina e Maringá e os modos específicos pelos quais a política habitacional se territorializou posteriormente.

A partir da segunda metade do século XX, essas desigualdades regionais passaram a evidenciar a necessidade de maior articulação e integração do território estadual, por meio de um planejamento ancorado em infraestrutura e integração econômica. Nesse contexto, o planejamento assumiu papel estratégico como instrumento técnico de organização territorial, mediação entre interesses econômicos e indução do crescimento (Cordovil; Faria, 2022).

Com a criação de instituições como a Comissão de Planejamento Econômico do Estado (PLADEP) em 1955 e a Companhia Paranaense de Energia (COPEL) em 1954, evidencia-se o foco em desenvolvimento, direcionando esforços para a superação das limitações de infraestrutura e integração do território paranaense (Cordovil; Faria, 2022). A implantação dessas redes não apenas viabilizou o escoamento da produção, especialmente em direção ao porto de Paranaguá, mas também redefiniu fluxos territoriais e eixos prioritários de urbanização. Na década de 1960, com a criação da Companhia de Desenvolvimento Paranaense (CODEPAR) e a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Paraná (PDP), o planejamento territorial assume caráter mais sistemático, incorporando a organização regional em polos de desenvolvimento (Cordovil; Faria, 2022). Esse movimento foi aprofundado nos anos 1970 com a Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU/PR), que propunha a organização do território a partir de polos urbanos articulados pela infraestrutura rodoviária, destacando o eixo Londrina-Maringá como uma das principais áreas de desenvolvimento. Trata-se de uma concepção de planejamento que não apenas ordenava o território, mas também atuava diretamente na indução do crescimento urbano, definindo vetores de expansão e hierarquias espaciais (Castro Neto, 2012).

PENSAR FORA DO EIXO

Entretanto, esse processo também explicita as contradições do planejamento enquanto prática estatal. Ao priorizar a integração territorial e a eficiência econômica, as políticas implementadas acabaram por concentrar investimentos em determinados centros urbanos, contribuindo para o esvaziamento relativo de cidades menores e intensificando os fluxos migratórios em direção às cidades médias e grandes (Cordovil; Faria, 2022; Castro Neto, 2012). Associado à modernização agrícola e à mecanização do campo, esse movimento resulta em um processo acelerado de urbanização, marcado pela expansão da malha urbana e pelo agravamento do déficit habitacional.

É nesse cenário que a política habitacional vinculada ao BNH passa atuar na produção do espaço urbano. Instituído em 21 de agosto de 1964 pela Lei n. 4.380, o BNH apresenta-se como resposta a antigas demandas sociais que ganharam força no governo de João Goulart, cuja deposição meses antes provocou um estado de insegurança social entre as classes populares. De acordo com Azevedo e Andrade (2011, p. 40), havia a percepção de que era preciso demonstrar que o novo governo seria capaz de responder às necessidades populares, sem recorrer à agenda da esquerda. O banco tinha, assim, não apenas um objetivo social, mas também político e econômico: recompor a legitimidade do novo regime e mobilizar a indústria da construção civil, absorvendo parte da força de trabalho que chegava aos centros urbanos. Bonduki (2014) destaca que o BNH representou uma inflexão importante ao conformar, pela primeira vez, um modelo capaz de reter fontes estáveis e permanentes de recursos.

O subsídio não foi uma alternativa considerada pela nova política habitacional. O modelo baseava-se inicialmente no desconto de 1% do salário dos trabalhadores formais, o que evoluiu para a criação do FGTS, em 1966, poupança compulsória que descontava 8% do salário diretamente da folha de pagamento. À poupança compulsória somava-se a poupança voluntária, depositada pelas sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança (Azevedo e Andrade, 2011).

Ao passo em que os recursos e a normatização foram centralizados pelo poder federal, a execução da política foi descentralizada entre agentes estaduais e municipais, públicos e privados. Para o financiamento, isto é, a ponte entre o banco e os beneficiados, foram criadas Companhias de Habitação (COHAB), estaduais e municipais, para trabalhadores que recebiam entre 0 e 3 salários-mínimos (limite mais tarde estendido para 5 salários), enquanto para faixas de salário superior o financiamento cabia às cooperativas habitacionais, com base em categorias profissionais. À iniciativa privada coube a construção propriamente dos conjuntos habitacionais (Azevedo e Andrade, 2011).

PENSAR FORA DO EIXO

Diversas foram as críticas empreendidas ao modelo operacional do BNH. Azevedo e Andrade (2011) defendem que os seus objetivos fundamentais, de um lado, sociais, com a provisão da casa própria aos trabalhadores, e, do outro, econômicos, pelo fortalecimento da indústria da construção civil, eram “incompatíveis e, até certo ponto, irreconciliáveis: só se alcança a realização de um, mediante o sacrifício do outro”. Os conjuntos habitacionais, em geral, limitavam-se à provisão da casa, apresentando carências de infraestrutura urbana básica. Diante da insatisfação dos moradores e da elevação da inadimplência, o BNH ampliou seu campo de atuação, subordinando a política urbana à política habitacional (Azevedo e Andrade, 2011). É nesse contexto que é concebido o Programa de Financiamento para o Saneamento (Finansa), em 1968, que evoluiu para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), em 1970, e em 1972, o programa Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA), que buscava reduzir os custos dos serviços urbanos, gerados pelos vazios da malha, mas também atuava sobre áreas potencialmente valorizáveis, evidenciando a estreita relação entre infraestrutura e valorização imobiliária (Azevedo e Andrade, 2011).

No contexto da reestruturação territorial do estado e da consolidação de instrumentos de planejamento econômico e regional, a institucionalização da política habitacional no Paraná acompanhou, mas não apenas reproduziu, o movimento nacional desencadeado pela criação do BNH em 1964.

Nesse período de institucionalização de uma nova política habitacional, sob a gestão de Ney Braga (1961-1965), o Estado encomendou à Assessoria em Planejamento S.A. (ASPLAN), a elaboração do Plano de Habitação do Estado do Paraná (PHP) para a Comissão de Habitação do Paraná. O objetivo era definir a atuação do setor habitacional pelo Governo do Paraná e coordenar as atividades estaduais frente às iniciativas do Governo Federal e das Prefeituras Municipais (ASPLAN, 1965). O Plano, publicado em julho de 1965, inclui o levantamento das condições de habitação do Estado, uma avaliação das necessidades habitacionais para os próximos cinco anos e a definição de uma política habitacional com a descrição de programas, órgãos e mecanismos necessários para sua realização (ASPLAN, 1965).

Em escala estadual, o PHP propõe a criação da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), instituída pela Lei n. 5.113, de 14 de maio de 1965, como desdobramento de um percurso institucional anterior, vinculado à Caixa de Habitação Popular do Estado do Paraná (CHPEP), extinta nesse ato (ASPLAN, 1965; Paraná, 1965).

PENSAR FORA DO EIXO

No mesmo contexto, também foram criadas companhias municipais: a COHAB-CT, em Curitiba, pela Lei n. 2.545, de 29 de abril de 1965, antecedendo inclusive a companhia estadual e evidenciando a articulação entre habitação, saneamento e expansão metropolitana da capital; a COHAB-LD, em Londrina, pela Lei n. 1.008, de 26 de agosto de 1965; a COHAB-PG, em Ponta Grossa, pela Lei n. 1.747, de 4 de novembro de 1965; e a COHAB-MG, em Maringá, pela Lei n. 467, de 15 de julho de 1966. Contudo, o PHP propunha explicitamente apenas a COHAPAR, voltada ao interior do estado, e a COHAB-CT, destinada à capital. As demais companhias municipais foram constituídas fora do arranjo habitacional previsto no plano estadual, indicando que a institucionalização da política habitacional no Paraná ocorreu de modo mais complexo do que aquele formalizado no PHP (ASPLAN, 1965).

Em Maringá, a COHAB-MG foi criada numa tentativa de garantir maior autonomia municipal na condução da política habitacional; contudo, sua atuação não se efetivou, consolidando-se a COHAPAR como principal agente promotor da habitação social no município (Garcia, 2018, Maringá, 1966).

No caso de Londrina, por sua vez, a institucionalização local da política habitacional ocorreu com a criação da COHAB-LD, como sociedade de economia mista submetida ao controle do poder público municipal, evidenciando a articulação entre a política federal, os arranjos locais de gestão e as estratégias de expansão urbana (Simiema, 1998; Londrina, 1965).

A criação das COHABs demonstra que a política habitacional passou a se integrar diretamente às estratégias de planejamento e produção do espaço urbano, inserindo-se em um território já marcado por desigualdades regionais, hierarquias urbanas e forte valorização fundiária.

Bolaffi (1982) argumenta que a ausência de uma política fundiária capaz de enfrentar a especulação imobiliária reforçou a dilatação do crescimento periférico e agravou problemas de transporte e abastecimento. Em 1978, 28,02% das aplicações do BNH já eram destinadas às intervenções urbanas (Azevedo e Andrade, 2011), paralelas ou alheias à política habitacional, na tentativa de reparar os problemas decorrentes da implantação periférica dos conjuntos habitacionais.

Além disso, Bolaffi (1982) argumenta que os recursos do FGTS eram apropriados e deslocados para atividades mais lucrativas, frequentemente dissociadas da habitação popular. Diante da dispersão dos recursos e do interesse na rentabilidade dos investimentos, o modelo adotado pela política habitacional do BNH acabou por excluir as classes mais baixas e elitizar o destino dos

PENSAR FORA DO EIXO

recursos. Maricato (1982), por sua vez, demonstrou que a autoconstrução continuou sendo quantitativamente muito mais expressiva do que o atendimento estatal à moradia.

Em síntese, a política habitacional do BNH deve ser compreendida como parte de um processo mais amplo de produção do território. Ao articular financiamento habitacional, implantação de infraestrutura e expansão urbana, o sistema contribuiu para reforçar a periferização da moradia popular, a valorização seletiva do solo e a reprodução da segregação socioespacial.

No caso do Norte do Paraná, os processos se articularam a uma formação territorial específica, marcada pela atuação de agentes privados na colonização, a CTNP/CMNP, com a estruturação das cidades segundo a lógica da valorização fundiária. No caso de Londrina e Maringá, essas condições iniciais influenciaram diretamente a organização do território urbano e os padrões de segregação, configurando um contexto específico que condicionaria, posteriormente, a atuação da política habitacional do BNH.

PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PERÍODO BNH EM LONDRINA-PR

Londrina foi a primeira de uma série de cidades fundadas pela CTNP, marcando o início da ocupação do Norte Novo paranaense. De acordo com Fresca (2007), embora o objetivo primeiro do projeto colonizador fosse o parcelamento fundiário, a presença de um núcleo urbano era importante pré-condição para o sucesso do empreendimento, pois asseguraria os compradores de um mercado consumidor local e do acesso a bens e serviços coletivos, a exemplo de máquinas de beneficiamento de café, arroz e algodão e do próprio transporte para o escoamento da produção, de um lado, e para o acesso a produtos industrializados, vindos notadamente de São Paulo, do outro.

Fresca (2002) argumenta que a frente pioneira empreendida pela CTNP estabeleceu ou, ao menos, induziu um primeiro zoneamento baseado no valor da terra. À exceção da área central, reservada para equipamentos de uso coletivo, como igreja, praças, colégio e edifícios públicos, o uso do solo foi orientado pelo valor dos lotes urbanos estabelecido pela companhia colonizadora (Fresca, 2007) e, pela mesma medida, o assentamento do uso residencial já indicava a divisão socioeconômica do espaço (Fresca, 2004).

Nas palavras de Simiema (1998, p. 61),

PENSAR FORA DO EIXO

O projeto de colonização iniciado pelos ingleses transformou o norte do Paraná em uma ampla frente pioneira, sendo que o ponto-chave desta implantação foi a propriedade privada da terra. Na frente pioneira a terra não é ocupada, é comprada. Desse modo, a renda da terra se impõe como mediadora entre homem e sociedade (Simiema, 1998, p.61).

Esse padrão inicial evidencia que a estrutura urbana de Londrina foi constituída a partir de uma lógica de diferenciação socioespacial mediada pelo valor da terra, na qual a localização dos grupos sociais no território já indicava processos de segregação desde a origem. Tal configuração é fundamental para compreender a forma como a política habitacional do BNH se territorializou posteriormente na cidade.

A diferença dos preços entre os lotes urbanos promoveu uma distinção nos padrões de uso e ocupação do solo, enquanto os lotes rurais eram os mais baratos (Fresca, 2002). Por esse motivo, desde seus primeiros anos de ocupação, Londrina apresentou vazios urbanos, resultado das glebas rurais, chácaras ou mesmo lavouras de café, convertidas em vilas para o assentamento urbano das classes econômicas mais baixas. A primeira vila, Agari, data de 1936 (Simiema, 1998; Fresca, 2002), e em 1939 já “havia a Vila Casoni, Vila Nova, Vila Conceição etc.” (Fresca, 2002, p. 243).

As vilas promoveram a expansão horizontal da cidade. Fresca (2002) apresenta alguns números: em 1947 já havia 53 vilas; no final dos anos 1950, 88. Simiema (1998) demonstra que a construção das vilas era incentivada pelo poder público municipal, a partir do caso da Vila Casoni, cujo proprietário loteou sua chácara e vendeu como lotes populares, por sugestão do então prefeito Willie Davids e do engenheiro da Companhia, Alexandre Rasgulaeff (Simiema, 1998, p. 111).

Ao mesmo tempo, no início dos anos 1950 já despontavam os primeiros edifícios verticais no centro da cidade (Fresca, 2002). Desse modo, a despeito da existência de vazios urbanos na planta original da CNTP, as duas tendências de crescimento antagônicas, horizontal e vertical, indicam as tensões econômico-sociais mediadas pelo valor da terra urbana. A linha férrea, limite norte da cidade, apresentou-se como uma barreira, estabelecendo a divisão do espaço da cidade (Simiema, 1998). A porção sul da estrada de ferro correspondia ao centro, locais dos edifícios públicos administrativos, da rede comercial, e do assentamento residencial das classes de melhor renda; a porção norte destinou-se a armazéns, indústrias de beneficiamento, comércio atacadista, e o assentamento residencial das classes de menor renda nas vilas populares (Fresca, 2002).

Foi na década de 1960 que a população urbana de Londrina se apresentou pela primeira vez superior à população rural, representando 57,39% do total (Fresca, 2002). O crescimento

PENSAR FORA DO EIXO

populacional elevado entre 1960 e 1970 resultou em um processo de urbanização acelerada, com a população urbana passando de 77.382 habitantes, em 1960, para 163.528 em 1970, e para 266.940 em 1980, um aumento percentual de aproximadamente 245% entre 1960 e 1980 (IBGE, 1960; IBGE, 1970; IBGE, 1980). O êxodo rural é explicado por Simiema (1998) e Razente (1984), que apontam para a substituição das lavouras de café por outras lavouras de soja e trigo, e a modernização da agricultura, como os principais aspectos que levaram à escassez de empregos no campo e provocaram a migração desses trabalhadores para a cidade de Londrina.

Dessa forma, ao final dos anos 1960, Londrina já apresentava uma estrutura urbana marcada por expansão horizontal, presença de vazios urbanos e forte diferenciação socioespacial. Esse contexto condicionou a atuação dos agentes promotores do BNH, que passaram a intervir em um território previamente estruturado por desigualdades.

A intensa migração do campo para a cidade foi acompanhada por uma forte demanda por moradias urbanas, ainda que, em muitos casos, o trabalho permanecesse vinculado ao meio rural. Esse processo se intensificou nas décadas de 1970 e 1980, quando a população urbana de Londrina atingiu, respectivamente, 68,41% e 85,46% da população total do município.

O reflexo físico-territorial da redistribuição populacional foi a grande expansão da malha urbana, que teve acrescidos 2.595 ha, totalizando 5.774 ha em 1980. Em comparação, o projeto implantado pela CTNP na década de 1930 apresentava cerca de 250 ha (Fresca, 2002). Cabe destacar também que, segundo o PHP (ASPLAN, 1965), em 1965, Londrina tinha 3,3% de cortiços, 0,9% de barracos e 9,2% habitações precárias, o que representava um total de 13,4% de moradias inadequadas.

Em Londrina, a COHAB-LD foi instituída em 1965, como uma sociedade de economia mista, submetida ao controle acionário da Prefeitura Municipal e integrada à estrutura administrativa desta. Conforme a referida lei de criação, a atuação da companhia habitacional municipal abrangia a produção e comercialização de unidades habitacionais de interesse social, programas de urbanização e/ou reurbanização, especialmente de áreas ocupadas por favelas e habitações precárias, a aquisição, urbanização e venda de imóveis e mesmo a comercialização de imóveis de uso industrial, sob a justificativa de “promover a oferta de mão-de-obra em localidades de população carente” (Londrina, 1965).

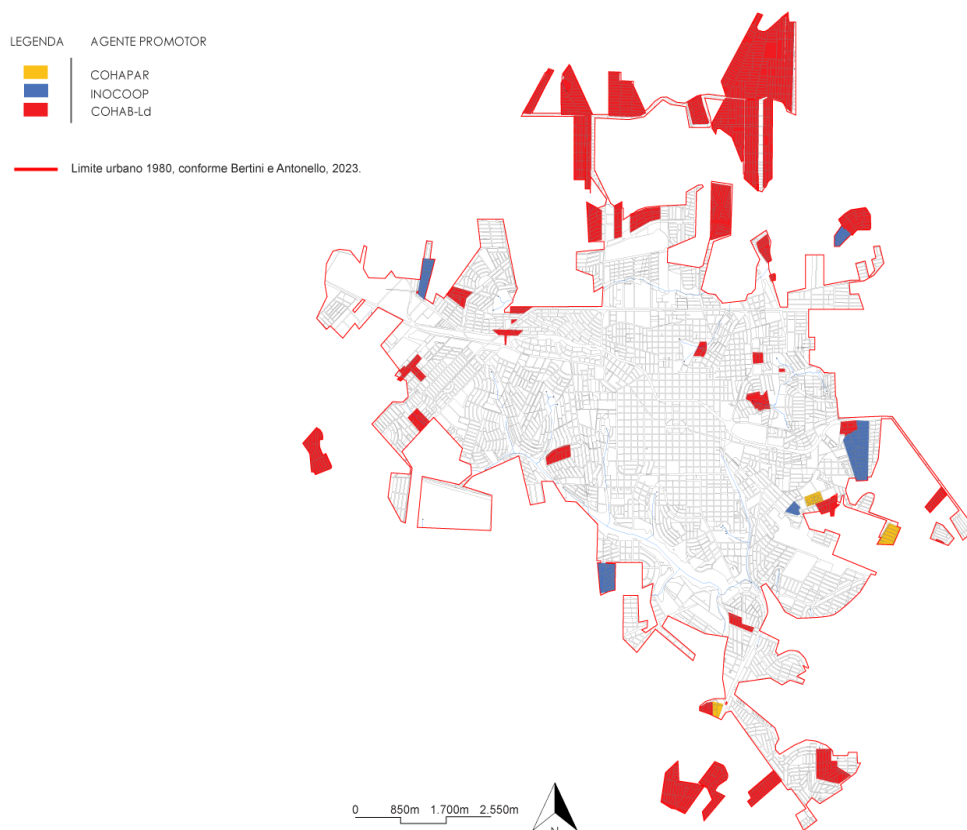
Mas a COHAB-LD somente logrou o credenciamento como agente financeiro do BNH em 1969, de modo que só passou a atuar intensivamente sobre a produção habitacional de Londrina na década

PENSAR FORA DO EIXO

de 1970 (Simiema, 1998). Até então, os conjuntos habitacionais populares financiados pelo BNH na cidade foram promovidos pela companhia estadual, a COHAPAR, embora a atuação tenha sido pouco expressiva: 295 unidades habitacionais distribuídas em três conjuntos, entregues entre 1969 e 1972 (Alves, 1991). Nesse contexto, segundo Fresca (2002), o número de 125 loteamentos aprovados em Londrina entre 1961 e 1970 demonstra que predominava a autoconstrução da moradia.

Tanto a COHAPAR como, posteriormente, a COHAB-LD, atendiam famílias que auferiam até 5 salários-mínimos. Para o atendimento de famílias com renda superior a cinco salários, passou a atuar o Instituto de Orientação às Cooperativas (INOCOOP), a partir de 1973 (Razente, 1984). A Figura 1 apresenta os conjuntos habitacionais empreendidos em Londrina durante o período de atuação do BNH, destacando seus agentes promotores.

Figura 1. Mapeamento da produção habitacional em Londrina-PR por agente promotor (1969 - 1986)



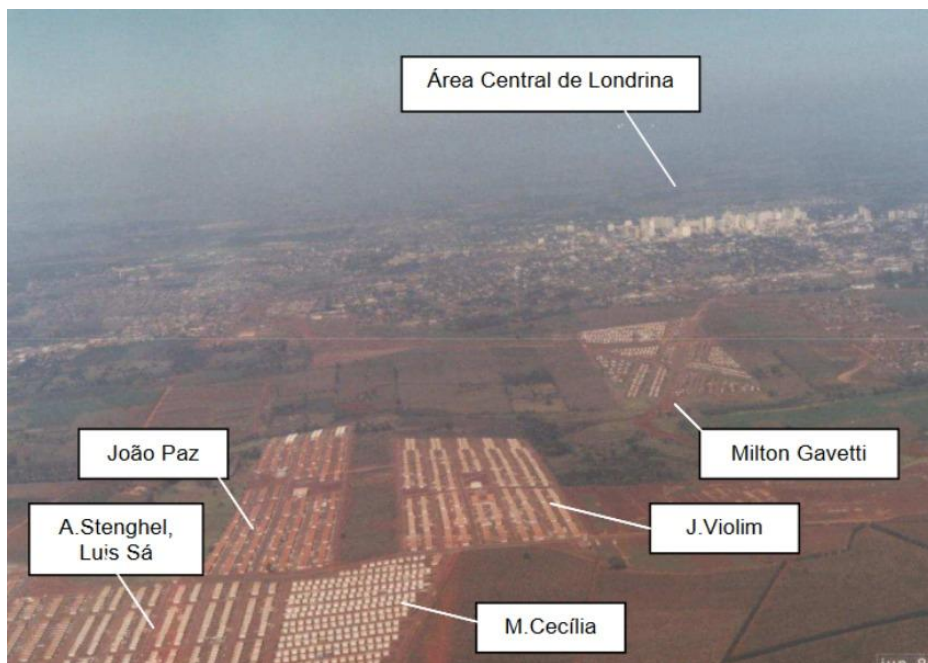
Fonte: Autores, 2026.

PENSAR FORA DO EIXO

A COHAB-LD foi o agente promotor que apresentou o maior número de conjuntos habitacionais lançados no período, sendo 19.489 unidades habitacionais dispostas em 44 conjuntos, dos quais 6 conjuntos de apartamentos (Alves, 1991; COHAB-LD, 2025).

A distribuição espacial dos conjuntos evidenciada nas Figura 1 e 2 permite observar que a atuação dos agentes promotores não se deu de forma neutra, mas esteve diretamente associada à lógica de expansão urbana e à disponibilidade de terras de menor valor nas periferias. Esse padrão reforça o papel da política habitacional como indutora da expansão da malha urbana. O primeiro conjunto implantado pela COHAB-LD foi o Vitória Régia, em 1970, vizinho ao conjunto Café da COHAPAR, no extremo leste da cidade. Entre os anos de 1970 e 1980, a COHAB-LD implantou 16 novos conjuntos em pontos diferenciados da periferia urbana, promovendo uma lógica de inserção muitas vezes dispersa, desarticulada da mancha urbana existente.

Figura 2. Vista aérea parcial Zona Norte da cidade de Londrina, no início da década de 1980



Fonte: Martins, 2007, p. 119.

Nesse momento, a cidade de Londrina passava por transformações que reorientaram os sentidos de expansão da malha urbana. Beidack (2009) argumenta que a construção de grandes obras, como a BR-369, o Estádio do Café inaugurado em 1976, a Avenida Dez de Dezembro inaugurada em 1977 e o Terminal Rodoviário construído entre os anos 1979 e 1988, contribuíram para a expansão da cidade no sentido norte. A mudança dos trilhos começou a ser planejada em 1966 e

PENSAR FORA DO EIXO

construída em 1973, visto que cortava a cidade ao meio em sua porção central (Silva, 2012). Nesse contexto, a partir do conjunto Ruy Virmond Carnascialli, entregue em 1978, a COHAB-LD iniciou a urbanização massiva da porção norte da cidade, ultrapassando a faixa de domínio da variante da linha férrea.

Até 1978, os conjuntos da COHAB-LD apresentavam escalas menores, com o máximo de 169 unidades habitacionais (Pindorama I e II). A partir de 1978, no entanto, os conjuntos da companhia municipal assumiram feições muito maiores, ultrapassando 700 unidades (Ruy Virmond Carnascialli, Engenheiro Milton Gavetti) em 1978, 1.000 unidades em 1979 (Parigot de Souza I e II, Vivi Xavier) e chegando a 1.978 unidades em 1983 (Conjunto Maria Cecília Serrano de Oliveira).

Tais conjuntos de grandes dimensões foram implantados indistintamente na porção norte da cidade, acima da linha férrea, onde a malha urbana ainda não havia alcançado. Conforme Simiema (1998), a COHAB-LD agiu convertendo glebas rurais em conjuntos habitacionais, levando a uma franja semi-urbanizada, onde os cidadãos conviviam com as atividades agrícolas lindeiras. Ademais, para Simiema (1998), a descontinuidade e a fragmentação tornaram-se estruturais, uma vez que os conjuntos não apresentavam articulação com a mancha urbana estabelecida e tampouco entre si, quando justapostos na mesma região, resultando em um espaço periférico extenso e pouco denso. Nas palavras de Razente (1984, p. 278),

São, portanto, espaços simbolicamente carregados como ‘esperança’ de absorção numa economia urbana que se reafirma enquanto principal fornecedora de empregos. Mas são também, por contraposição, espaços rurais empobrecidos presentes nos limites da conformação espacial da aglomeração (Razente, 1984, p. 278).

O INOCOOP, por sua vez, empreendeu 7 conjuntos em Londrina durante o período analisado, a partir de 1973, quando foi entregue o conjunto Orion com 231 unidades habitacionais. Até 1986 foram entregues os conjuntos Santos Dumont (60 unidades), Antares (340 unidades), Lindóia (588 unidades), Igapó (105 unidades), Santa Rita I (245 unidades) e Santa Rita II (223 unidades), totalizando 1.792 unidades habitacionais promovidas pelo INOCOOP (Alves, 1991).

A despeito da diferenciação de renda dos moradores, a inserção urbana dos conjuntos habitacionais implantados pelo INOCOOP era indistinta da forma adotada pela COHAB-LD. Os conjuntos foram implantados de modo periférico e disperso, desarticulados da malha urbana existente, corroborando com seu espraiamento pouco denso.

PENSAR FORA DO EIXO

Nesse cenário, Razente (1984, p. 281) defende que “as classes sociais e a ocupação do espaço estão intimamente ligados, fazendo da primeira, o instrumento largamente empregado para valorização do segundo”. Isso porque, embora em um primeiro momento esse modo de inserção se justifique pelo valor mais baixo do solo nas periferias da mancha urbana, a urbanização, ainda que precária, desses pontos dispersos levou à valorização imobiliária das terras adjacentes, inviabilizando financeiramente a implantação de novos conjuntos capazes de preencher as áreas remanescentes, resultando em grandes vazios urbanos (Razente, 1984).

Portanto, a produção habitacional em Londrina no período do BNH evidencia a atuação decisiva dos agentes promotores na definição dos padrões de inserção urbana. A predominância da COHAB-LD, associada à implantação de grandes conjuntos em áreas periféricas e pouco integradas, contribuiu para a consolidação de um modelo de urbanização fragmentado, caracterizado pela presença de vazios urbanos e pela intensificação da segregação socioespacial. Nesse contexto, a política habitacional não apenas respondeu à demanda por moradia, mas atuou como agente estruturador da expansão urbana e da valorização fundiária.

PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PERÍODO BNH EM MARINGÁ-PR

A formação urbana de Maringá está diretamente associada a um projeto de cidade planejada, concebido pela CTNP/CMNP a partir de 1947 (Cordovil, 2010). Diferentemente de Londrina, cuja estrutura urbana resultou de um processo mais fortemente orientado pelo mercado fundiário, Maringá foi implantada com base em um plano urbano pré-definido, desenvolvido pelo engenheiro e urbanista Jorge de Macedo Vieira, que estabelecia diretrizes de uso do solo, organização viária e zoneamento funcional. O traçado estruturou-se a partir do eixo ferroviário leste-oeste, em torno do qual o tecido urbano se organizava, com zoneamento e usos previamente definidos. Esse desenho considerou a topografia do sítio e incorporou forte influência do ideário de cidade-jardim de Ebenezer Howard, ainda assim, esse modelo não eliminou a diferenciação socioespacial, mas a incorporou desde sua concepção, ao estabelecer zonas residenciais distintas e hierarquizadas (Cordovil, 2010). Esse aspecto é fundamental para compreender como a política habitacional do BNH se inseriu posteriormente na cidade.

Ainda segundo Cordovil (2010), a ocupação teve como ponto de partida um núcleo não previsto no traçado de Vieira, o chamado “Maringá Velho”, concebido como estrutura provisória de apoio às obras de colonização e à comercialização/loteamento de glebas, funcionando como “posto avançado” da companhia. A necessidade de mão de obra para implantação do novo centro urbano

PENSAR FORA DO EIXO

antecipou a concentração populacional e, em 1951, com a emancipação de Mandaguari pela Lei Estadual nº 790/51, Maringá já contava com 38.588 habitantes, destes sendo apenas 7.270 na área urbana (Cordovil, 2010). O projeto de Vieira reforçava a lógica de diferenciação ao dividir as zonas residenciais em tipologias: principal, popular e operária, esta última próxima às áreas de trabalho, além de delimitar áreas comerciais, industriais e de armazéns. Para Cordovil (2010), trata-se de um plano que induzia segregação desde a ocupação inicial.

Com a consolidação de Maringá como polo regional, o crescimento urbano acelerou-se, especialmente entre as décadas de 1960 e 1970, quando a população urbana praticamente dobrou, intensificando problemas típicos de expansão rápida: ocupações irregulares, loteamentos clandestinos e favelas (Cordovil, 2010; Garcia, 2015). Garcia (2018) argumenta que, embora Maringá fosse promovida como “cidade planejada”, o modelo inicial não ofereceu respostas consistentes para a moradia de baixa renda, levando a permanência de assentamentos precários por anos, sem iniciativas públicas estruturadas. Quando esses assentamentos passaram a ser percebidos como entraves à expansão, como no caso da Favela “Quebradas”, as primeiras ações municipais tenderam à erradicação e ao controle, com relatos de expulsões e coerção, sem uma orientação social de reassentamento ou produção alternativa de habitação (Garcia, 2018).

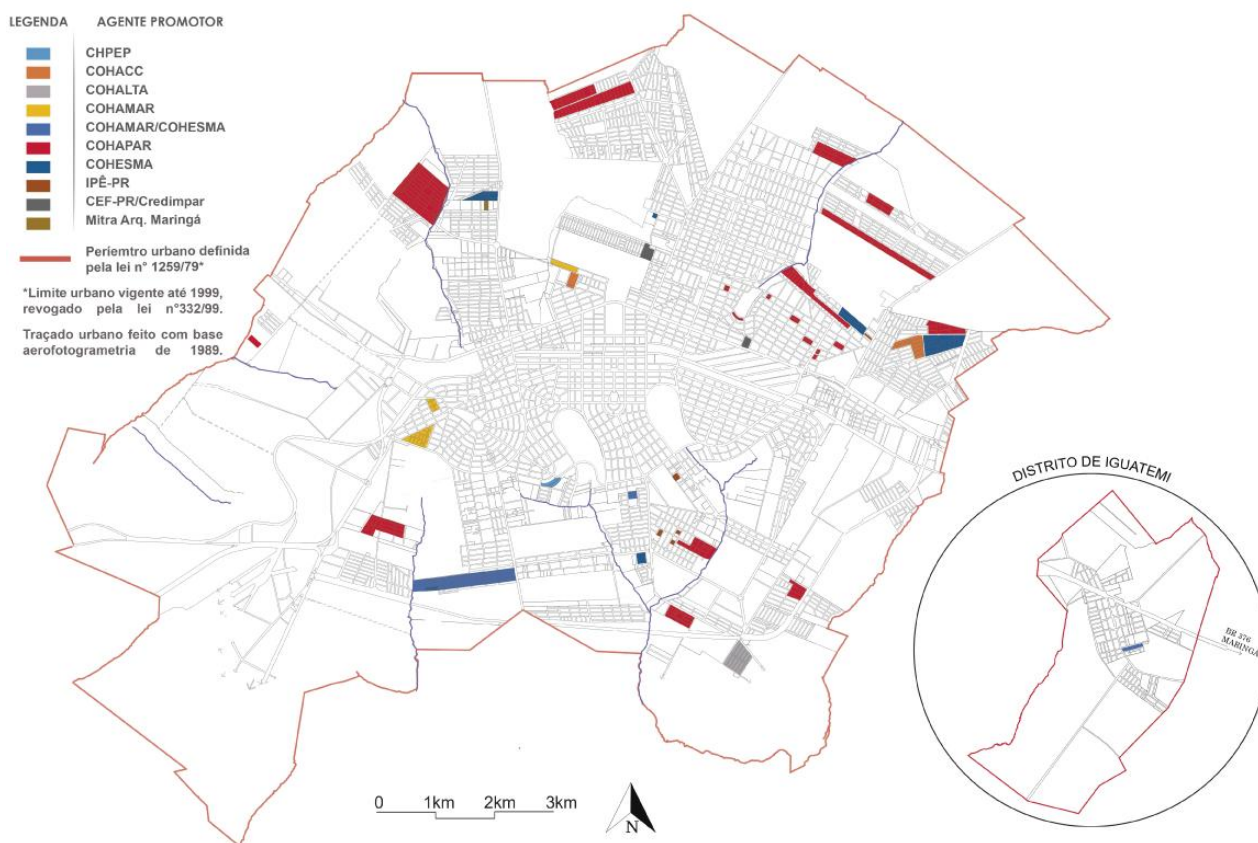
Nesse contexto, as respostas institucionais ao planejamento e à habitação apareceram de forma parcial e descontínua. Até a primeira metade dos anos 1960 não havia política consistente de conjuntos habitacionais; apenas em 1962 surge uma primeira iniciativa na quadra Q 67-A (Zona 4), buscando remediar a precariedade habitacional, mas com alcance restrito, pois os recursos vinculados à Caixa de Aposentadoria e Pensões direcionavam a produção principalmente aos servidores públicos (Cordovil, 2010; Garcia, 2018). Em 1968, a partir de convênio com a CODEPAR, institui-se o Plano Diretor de Desenvolvimento, com diagnóstico físico-territorial e socioeconômico e proposição de estratégias para o desenvolvimento urbano e industrial; apesar de sua relevância para consolidar o planejamento como prática de gestão municipal, pouco do proposto se materializou (Cordovil, 2010). Na sequência, durante a gestão de Adriano José Valente (1969–1973), cria-se o Escritório Técnico de Planejamento de Maringá (Eteplan), responsável por relatórios, revisões normativas, pesquisas regionais e produção de bases técnicas (como cadastro e levantamentos), também associado à manutenção do ideal de “cidade planejada” difundido na publicidade local; mesmo com avaliações positivas, o órgão foi extinto na gestão seguinte (Cordovil, 2010; Garcia, 2015).

PENSAR FORA DO EIXO

É nesse cenário que, na década de 1970, a inversão da proporção cidade–campo ganha força, com a industrialização do campo e a mudança na cultura produtiva regional reduziram a absorção de mão de obra rural e intensificaram a migração para a cidade, acelerando o crescimento urbano e ampliando o déficit habitacional. O resultado foi a expansão da malha urbana com sucessivas aprovações de loteamentos, além da persistência de ocupações e parcelamentos clandestinos, e a pressão por infraestrutura e serviços (Cordovil, 2010). Nesse ponto, começam a surgir soluções habitacionais financiadas pelo BNH, muitas vezes implantadas em áreas mais distantes, que demandavam expansão de redes e investimentos públicos e, conforme observa Cordovil (2010), também contribuíam para valorizar glebas vazias entre o tecido consolidado e os novos conjuntos.

A produção de habitação de interesse social em Maringá, entre as iniciativas anteriores ao BNH e o período de sua consolidação, foi marcada pela atuação de diversos agentes promotores, mas com clara predominância da COHAPAR, como evidencia a Figura 3, que mapeia os conjuntos por agente promotor.

Figura 3. Mapeamento da produção habitacional em Maringá-PR por agente promotor (1962 - 1986)



Fonte: Autores, 2026.

PENSAR FORA DO EIXO

A Figura 3 evidencia que, embora haja maior diversidade de agentes promotores em comparação a Londrina, a atuação da COHAPAR assume papel central na produção habitacional. Esse predomínio é fundamental para compreender os padrões territoriais resultantes, especialmente no que se refere à localização periférica dos empreendimentos.

A produção de habitação social se organiza a partir de iniciativas anteriores ao BNH e, em seguida, passa a depender dos arranjos institucionais e financeiros articulados ao sistema federal. Em um primeiro momento, a atuação da CHPEP aparece como marco inaugural, o primeiro conjunto habitacional do município é aprovado em 1962 e implantado dentro da malha prevista no plano de Jorge de Macedo Vieira, embora em área ainda carente de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos de apoio (Garcia, 2018). O conjunto se estrutura em duas quadras, mantendo o traçado de Vieira e os lotes de grandes dimensões, totalizando 41 unidades com 47 m² de área construída (Garcia, 2018).

Com a estruturação do BNH, a promoção habitacional em Maringá passa a ser marcada pela atuação da COHAPAR, que assume a produção inicial vinculada ao banco. Ainda que a COHAB-MG tenha sido criada em 1966, sua atuação não se consolida, e a companhia estadual se firma como principal promotora pública na cidade (Garcia, 2018). É nesse contexto que a Vila Moranguera concentra parte expressiva dos empreendimentos da década de 1960, viabilizados pela doação de terrenos autorizada pelas Leis n.º 449/1966 e n.º 516/1967. Os conjuntos implantados se localizam fora do plano original da cidade e predominam lotes menores, passeios estreitos e alta densidade, em uma urbanização inicialmente marcada pela precariedade de serviços urbanos (Cordovil, 2010). Essa primeira atuação da COHAPAR consolida a companhia estadual como atuante em Maringá, e inaugura a atuação do BNH na cidade. Paralelamente, na primeira década de atuação do BNH, surgem dois empreendimentos fora do eixo COHAPAR, o Conjunto Residencial Primo e o Conjunto Jardim Castor, ambos com financiamento da Credimpar e da Caixa Econômica Federal. Assim, somando-se ao esforço das cooperativas e da companhia estadual, o Instituto de Previdência do Estado do Paraná (IPE-PR) e a Caixa Econômica Federal (CEF/Credimpar) desempenharam papéis complementares à COHAPAR, focando seu atendimento em nichos específicos, como servidores públicos, famílias com renda superior a três salários-mínimos ou que já possuíam terrenos (Garcia, 2018).

A partir de 1970, as cooperativas habitacionais, amparadas pelo INOCOOP, desempenham um papel relevante na produção local, com destaque para a atuação da COHAMAR (Cooperativa

PENSAR FORA DO EIXO

Habitacional de Maringá), posteriormente renomeada COHESMA (Cooperativa Habitacional dos Empregados Sindicalizados de Maringá), que foi responsável pela produção de 11 conjuntos habitacionais, além de cooperativas criadas para empreendimentos específicos, como a COHACC (Cooperativa Habitacional Cidade Canção) e a COHALTA (Cooperativa Habitacional Cidade Alta). Essas cooperativas ampliaram a oferta de moradias e contribuíram para a diversificação de tipologias, incluindo conjuntos verticais, voltados a trabalhadores sindicalizados (Garcia, 2018; Cordovil, 2010).

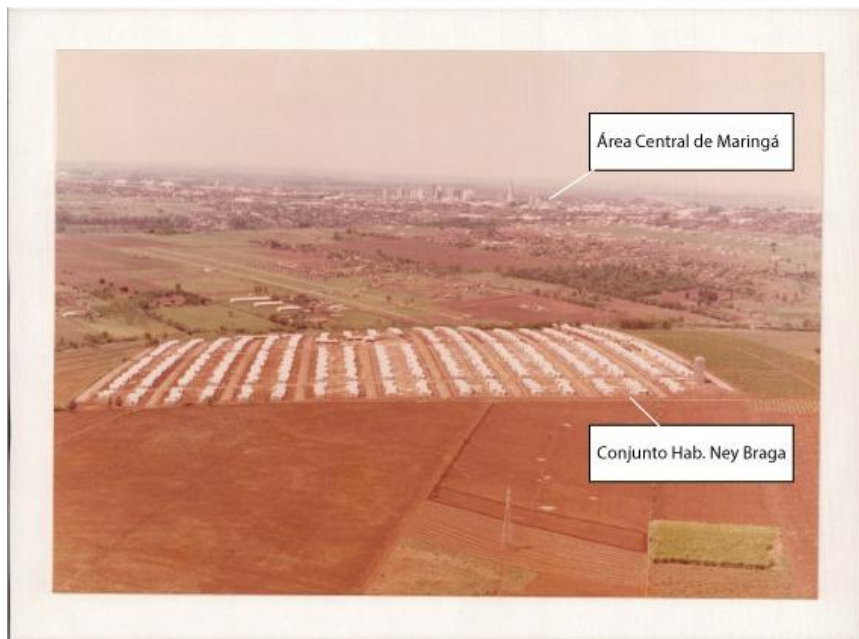
A Mitra Arquidiocese de Maringá também teve atuação na produção habitacional, construiu, em 1971, o Núcleo Social Papa João Paulo XXIII, com 10 unidades habitacionais e salão comunitário (Garcia, 2018). No atendimento direto à baixa renda, destaca-se o Núcleo Santa Felicidade, aprovado via PROFILURB para remoção de favelas, ampliado em etapas com participação da Prefeitura, da comunidade, e do BNH através da COHAPAR, totalizando 246 moradias ao final do processo (Garcia, 2015; Cordovil, 2010; Garcia, 2018).

A diversidade de agentes introduz variações na inserção urbana dos conjuntos, permitindo identificar padrões menos homogêneos. Diferentemente de Londrina, onde predomina uma lógica única de periferização, em Maringá observa-se a coexistência de empreendimentos periféricos e outros mais integrados à malha urbana.

Do ponto de vista da localização dos conjuntos, as Figuras 3 e 4 evidenciam o padrão dos empreendimentos da COHAPAR, que se concentram majoritariamente em áreas periféricas, próximos aos limites urbanos e às vias de estruturação, reforçando o vetor de expansão e o espraiamento da malha urbana, especialmente em direção à região norte (Cordovil, 2010; Garcia, 2015; Garcia, 2018). A Figura 4 apresenta uma vista aérea da zona norte da cidade de Maringá, no final da década de 1970, com o Conjunto Habitacional Ney Braga, promovido pela COHAPAR, distante do centro consolidado. Esse padrão aparece desde o primeiro ciclo de produção mais sistemática, quando os conjuntos já se localizam, em sua maioria, fora da malha original e ao norte da linha férrea (Cordovil, 2010; Garcia, 2018).

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 4. Vista aérea parcial Zona Norte da cidade de Maringá, no final da década de 1970



Fonte: Arquivo Público, acervo Gerência de Patrimônio Histórico, 1979, alterado pelos autores.

Em contraste, o mapa da Figura 3 também mostra que os conjuntos promovidos por outros agentes, especialmente cooperativas, apresentam inserções mais heterogêneas e, em alguns casos, mais próximas ao centro urbano. Entre os poucos empreendimentos dentro do plano original, destacam-se conjuntos horizontais como Itamaraty e Planalto, promovidos pela COHAMAR, enquanto os primeiros conjuntos verticais, como Maurício Schulmann (COHAMAR/COHESMA) e Cristóvão Colombo (COHACC), foram implantados em áreas relativamente mais integradas à malha, próximos à Universidade Estadual de Maringá, ainda que fora do plano original (Cordovil, 2010). Assim, embora a periferização também alcance parte da produção de outros agentes, ela se demonstra mais acentuada e estrutural na atuação da COHAPAR (Cordovil, 2010; Garcia, 2018).

No total, os levantamentos demonstram forte presença da COHAPAR no período, o recorte registra 47 conjuntos aprovados entre 1962 e 1986, dos quais 21 promovidos pela COHAPAR, totalizando 8.398 unidades (Garcia, 2018; COHAPAR, 2012). Demonstrando que apesar da diversificação de agentes promotores, ocorreu a predominância da COHAPAR (Cordovil, 2010; Garcia, 2015; Garcia, 2018).

PENSAR FORA DO EIXO

Embora as políticas habitacionais tenham ampliado a oferta de moradias, a implantação dos conjuntos, especialmente os promovidos pela COHAPAR, reforçou a expansão periférica e a segregação socioespacial (Cordovil, 2010; Garcia, 2015; Garcia, 2018). A Figura 3, ao representar a malha urbana ao final da década de 1980, evidencia a localização periférica desses empreendimentos e indica como a implantação dos conjuntos, associada a financiamentos do BNH para infraestrutura, contribuiu para condicionar e orientar o crescimento da malha urbana.

CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS NOS EFEITOS TERRITORIAIS DO BNH EM LONDRINA E MARINGÁ

A análise da produção habitacional em Londrina e Maringá evidencia que, embora ambas tenham sido submetidas ao mesmo arranjo institucional do BNH, os efeitos territoriais da política habitacional assumiram configurações distintas, diretamente condicionadas pela atuação dos agentes promotores e pelas estruturas urbanas preexistentes.

Em Londrina, observa-se a consolidação de um padrão mais homogêneo de periferização e fragmentação urbana. A política habitacional se desenvolveu em um contexto já marcado, desde a gênese da cidade, por forte hierarquização socioespacial, associada à valorização da terra e à divisão territorial reforçada pela linha férrea. Nesse cenário, a predominância da COHAB-LD resultou na implantação de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas, frequentemente desarticuladas da malha urbana consolidada, sobretudo na porção norte do município. A conversão de glebas rurais em conjuntos de grande escala reforçou a expansão descontínua da cidade, a constituição de uma periferia extensa e pouco densa e a permanência de vazios urbanos, intensificando a segregação socioespacial (Simiema, 1998; Razente, 1984).

Em Maringá, por outro lado, a política habitacional se desenvolveu em um contexto marcado por um planejamento urbano mais estruturado, ainda que também portador de uma lógica inicial de diferenciação socioespacial. A atuação dos agentes promotores, no entanto, apresentou maior diversidade institucional, com a presença da COHAPAR, cooperativas habitacionais, instituições de previdência e outros agentes. Essa multiplicidade de agentes resultou em padrões de inserção urbana mais heterogêneos. Ainda assim, observa-se que a COHAPAR desempenhou papel central na produção habitacional e foi responsável pela implantação majoritária dos conjuntos em áreas periféricas, sobretudo fora da malha original da cidade e ao norte da linha férrea, reforçando o espraiamento urbano (Cordovil, 2010; Garcia, 2018). Diferentemente de Londrina, contudo, a atuação de outros agentes, especialmente as cooperativas, possibilitou a implantação de conjuntos

PENSAR FORA DO EIXO

em áreas relativamente mais integradas à malha urbana, e ainda incluindo tipologias verticais. Essa diversidade contribuiu para uma configuração territorial menos homogênea, considerando que houve empreendimentos implantados em áreas mais próximas do tecido urbano consolidado.

Apesar dessas diferenças, em ambas as cidades a política habitacional do BNH operou como vetor de expansão urbana e de valorização fundiária. Em Maringá, a implantação de conjuntos, associada a investimentos em infraestrutura, contribuiu para a valorização de glebas intermediárias e para a indução do crescimento urbano. Já em Londrina, esse processo ocorreu de forma mais fragmentada e menos regulada, reforçando a descontinuidade da malha urbana e a permanência de vazios urbanos.

A comparação evidencia, portanto, que os efeitos territoriais da política habitacional não derivam exclusivamente de suas diretrizes nacionais, mas são profundamente condicionados pela atuação dos agentes promotores, pelas formas locais de planejamento e pelas estruturas urbanas preexistentes. Mais do que prover moradias, a política habitacional participou ativamente da reorganização do território urbano, produzindo padrões diferenciados de expansão e segregação em Londrina e Maringá.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa da produção habitacional vinculada ao BNH em Maringá e Londrina, entre 1964 e 1986, demonstra que a política habitacional federal, embora estruturada sob um mesmo marco institucional, produziu efeitos territoriais distintos conforme as condições locais de formação urbana, a estrutura fundiária, a capacidade institucional e a atuação dos agentes promotores. O território, portanto, não pode ser compreendido como mero suporte passivo da política pública, mas como dimensão ativa que condiciona, filtra e ressignifica sua implementação.

Nos dois casos, a produção habitacional esteve associada à periferização da moradia popular, à expansão da malha urbana e ao aprofundamento da segregação socioespacial. Contudo, a comparação evidencia que esses processos não ocorreram de modo homogêneo. Em Londrina, a política habitacional reforçou uma estrutura urbana já marcada, desde a origem, pela diferenciação socioespacial mediada pelo valor da terra e pela clivagem entre norte e sul da linha férrea. A predominância da COHAB-LD e a implantação de grandes conjuntos em áreas afastadas e pouco articuladas à malha consolidada contribuíram para intensificar a fragmentação urbana, consolidando uma periferia extensa, descontínua e marcada pela presença de vazios urbanos.

PENSAR FORA DO EIXO

Em Maringá, por sua vez, a política habitacional se desenvolveu em um contexto de maior institucionalização do planejamento urbano, ainda que esse planejamento já incorporasse, desde a origem, diferenciações socioespaciais. A forte presença da COHAPAR, combinada à atuação de cooperativas, da CEF, do IPE-PR e de outros agentes, produziu uma configuração mais heterogênea do ponto de vista da inserção urbana dos conjuntos. Ainda assim, prevaleceu a localização periférica, sobretudo nos empreendimentos promovidos pela COHAPAR, reforçando o espraiamento da cidade e a valorização de áreas intermediárias entre os núcleos habitacionais e o tecido consolidado.

A comparação permite concluir que a política habitacional do BNH não operou apenas como resposta ao déficit de moradias, mas como agente estruturador da expansão urbana. Ao articular habitação, infraestrutura e valorização imobiliária, sua implementação contribuiu para reorganizar o espaço urbano e para reproduzir desigualdades, mesmo quando ampliava a oferta de moradias. Nesse sentido, os investimentos públicos associados à habitação não promoveram automaticamente integração socioespacial, podendo também alimentar processos especulativos e reforçar hierarquias urbanas preexistentes.

Assim, a experiência de Londrina e Maringá evidencia que os efeitos da política habitacional dependem menos de sua formulação geral e mais de sua territorialização concreta, isto é, da forma como ela se articula às escalas local e regional, aos instrumentos de planejamento urbano e às dinâmicas do mercado de terras. Compreender a habitação como parte indissociável da produção do território permite avançar para além de uma leitura setorial da política habitacional e apreender seu papel na conformação das cidades brasileiras durante o período do BNH.

REFERÊNCIAS

- ALVES, C. L. E. **Dinâmica espacial de produção e reprodução do capital e da força de trabalho em Londrina: os conjuntos habitacionais**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.
- ARQUIVO PÚBLICO. **Gerência de Patrimônio Histórico**. [Zona Norte de Maringá com o Conjunto Habitacional Ney Braga centralizado]. 1979. 1 fotografia. Título atribuído pelos autores.
- ASPLAN. **Plano de Habitação do Estado do Paraná (PHP)**. Curitiba: Comissão de Habitação do Paraná, 1965. 3 v.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

PENSAR FORA DO EIXO

BEIDACK, A. R. S. **Análise da produção do espaço urbano de Londrina:** de Cincão à Zona Norte (1970-2007). Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Departamento de Geociências, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p. 37-70.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social:** cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: UNESP; SESC, 2014.

CASTRO NETO, V. F. Paraná: políticas urbanas, metropolização e humanização das cidades sob o enfoque territorial. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 123-145, 2012.

COHAB-LD (Companhia de Habitação de Londrina). **Empreendimentos lançados.** Londrina, 2025. Disponível em: <https://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/empreendimentos-lancados>. Acesso em: 28 set. 2025.

COHAPAR (Companhia de Habitação do Paraná). **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná.** Curitiba: COHAPAR, 2012.

CORDOVIL, F. C. S. **A aventura planejada:** engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR (1947-1982). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

CORDOVIL, F. C.; FARIA, R. S. A dimensão territorial no planejamento do Paraná: planos e instituições nas décadas de 1960 e 1970. In: Laboratório Colaborativo: Dinâmicas urbanas, patrimônio, artes. VIII Seminário de Investigação, Ensino e Difusão. Lisboa. **Anais [...].** Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2022. p. 31-44. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/26169>. Acesso em: 28 set. 2025.

FRESCA, T. M. A área central de Londrina: uma análise geográfica. **Geografia**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 143-166, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/5563>. Acesso em: 10 fev. 2026.

FRESCA, T. M. **A rede urbana do Norte do Paraná.** Londrina: Editora da Universidade Estadual de Londrina, 2004.

FRESCA, T. M. Mudanças recentes na expansão físico-territorial de Londrina. **Geografia**, Londrina, v. 11, n. 2, p. 241-264, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/6728>. Acesso em: 10 fev. 2026.

GARCIA, C. F. R. **Planejamento urbano em Maringá, uma primazia sob suspeita:** o início dos aportes do BNH e seus desdobramentos no território. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2015. Disponível em: <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/3363>. Acesso em: 30 mar. 2026.

GARCIA, T. B. **A trajetória das ações estatais na habitação em Maringá de 1947 a 1986.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá,

PENSAR FORA DO EIXO

Maringá, 2018. Disponível em: <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/8590>. Acesso em: 30 mar. 2026.

IBGE. **Censo demográfico**: Paraná. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

IBGE. **Censo demográfico**: Paraná. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

IBGE. **Censo demográfico**: Paraná. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

IZEPÃO, R. L. **O planejamento governamental no Paraná**: economia, Estado e política econômica. Maringá: Eduem, 2013.

LONDRINA. **Lei nº 1.008, de 26 de agosto de 1965**. Autoriza o Executivo Municipal a constituir a Companhia de Habitação de Londrina – COHAB-LD, que terá por finalidade estudar questões relacionadas com a habitação de interesse social e abre crédito especial para o referido fim.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p. 71-93.

MARINGÁ. **Lei nº 467, de 15 de julho de 1966**. Cria a Companhia de Habitação Popular de Maringá – COHAB-MG e dá outras providências. Maringá: Prefeitura Municipal, 1966.

MARTINS, V. H. T. **Habitação, infra-estrutura e serviços públicos**: Conjuntos habitacionais e suas temporalidades em Londrina-PR. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Estadual de Londrina, 2007.

PARANÁ. **Lei nº 5.113, de 14 de maio de 1965**. Autoriza o Poder Executivo a constituir, na forma desta lei, a Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 14 maio 1965.

RAZENTE, N. **Ocupação do espaço urbano de Londrina**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1984.

SILVA, P. P. **O portal de ferro da modernidade**: a segunda Estação Ferroviária de Londrina-PR (1946-1986). Revista Trilhas da História, v. 1, n. 2, p. 121-136, jan./jun. 2012.

SIMIEMA, J. **As transformações do ambiente urbano relativas à implantação de conjuntos habitacionais na cidade de Londrina/PR**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.