



**IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
V SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
IV CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(Território, Planejamento, Desenvolvimento e Conflito)

**Prática do acaso ou política clientelista? permanência às  
avessas no Jardim Nossa Senhora da Paz em Londrina-PR**

Elisa Roberta Zanon<sup>1</sup>

**Resumo.** Este artigo apresenta reflexões sobre a política adotada nos primeiros anos de atuação da Cohab-LD em Londrina-PR, tomando como base a prática de desfavelamento preconizada pela instituição ao passo que chama a atenção a permanência parcial de uma das primeiras ocupações informais em Londrina da década de 1950, chamado Grilinho ou Favela da Caixa Econômica e que depois como Jardim Nossa Senhora da Paz passou pelo processo de regularização fundiária nos anos de 1980. Para tanto, utiliza-se o método da pesquisa documental a fim de reunir informações sobre a dinâmica da época e que ainda permeia a lista de informalidades.

**Palavras-chave:** habitação social; ocupação informal; Londrina-PR

**Abstract:** This article presents reflections on the social policy adopted in the first years of operation of Cohab-LD in Londrina-PR, based on the practice of put it down the social areas by the institution, while calling attention to the permanence of one of the first informal occupations in Londrina of 1950, called Grilinho or Favela da Caixa Econômica and which after Nossa Senhora da Paz went through the land regularization process in the 1980s. This research uses the documental method to gather information about the dynamics of the time and that permeates the list of informalities.

**Keywords:** social housing; informal occupation; Londrina-PR.

## **INTRODUÇÃO**

Nos estudos locais sobre as demandas e a produção da habitação social em Londrina, boa parte dos trabalhos destaca as problemáticas atuais, sendo que o momento

---

<sup>1</sup> Arquiteta e Urbanista, Doutoranda no Programa Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo IAU-USP São Carlos, e-mail [elisa@uel.br](mailto:elisa@uel.br)



da criação da Companhia de Habitação de Londrina<sup>2</sup> (COHAB-LD) é colocado simplesmente como ponto de partida. Obviamente, a produção de habitação social no município pela companhia é significativa, pois de acordo com o relatório da Prefeitura de Londrina (PERFIL, 2020), das mais de 40 mil unidades populares construídas no município até o ano de 2019, a produção via Cohab-LD representa 86%, sendo que no período de 1970 a 1991 somam 22.913 unidades com recursos do BNH/FGTS. Num primeiro momento, os conjuntos habitacionais eram constituídos por poucas quadras, inseridos na continuidade da cidade, mas ao final da década de 1970 e início dos anos de 1980 chegaram a grandes proporções, implantados de modo periférico e distantes entre si, sendo responsáveis pelo aumento da mancha urbana. Na porção norte da cidade, indo além da rodovia, a região recebeu, entre os anos de 1977 e 1982, o total de 12.248 unidades habitacionais construídas através da COHAB-LD, perfazendo mais 55 mil habitantes ao se considerar a média de 4,5 pessoas por moradia. Atualmente, a população na região Norte é de 126.305 habitantes (IBGE, 2010), constituindo um subcentro econômico em Londrina como resultado em grande parte da concentração de conjuntos e loteamentos populares, representando forte segmentação social ao longo de décadas, se observada no conjunto da cidade.

Entretanto, encontra-se aqui uma lacuna, pois uma vez que a produção inicial da companhia de habitação tenha como ponto de partida as ações de implantação de conjuntos e dentre as quais, as que visam o desfavelamento, se faz necessário compreender as ocupações informais que já estavam presentes na cidade logo nas primeiras décadas seguidas de sua fundação. De acordo com IPPUL (1996), uma pesquisa sobre habitação social em Londrina identificou quatro ocupações nos anos de 1950, sendo estas: Pito Aceso iniciada em 1953, Vila do Grilo de 1955, Vila Esperança de 1958 e Favela da Caixa Econômica ou Grilinho de 1959. A procedência dos primeiros moradores destas ocupações seria, conforme IPPUL (1996) da área rural de Londrina, Paraná, outros estados e do Nordeste. Destas, somente a da Caixa Econômica obteve regularização fundiária, tendo parcial processo de remoção, resultando no Jardim Nossa Senhora da Paz, sendo que as demais passaram por desfavelamento.

Pode-se dizer também que o Estado atua como um dos agentes produtores do espaço urbano o qual corrobora para a reprodução da divisão social do trabalho e espacial das atividades. A formação do Estado Moderno está ligada à concepção liberal, baseada na propriedade privada. O Estado é um instrumento para o poder político da classe capitalista,

---

<sup>2</sup> A COHAB-LD (Companhia de Habitação de Londrina) foi instituída pela Lei Municipal nº. 1.008, de 26 de agosto de 1965 e instalada como agente financeira do BNH (Banco Nacional da Habitação) em 1969. Atua como uma sociedade composta por ações de economia mista, estando vinculada à Prefeitura do Município de Londrina como entidade de administração indireta e com atribuições de produção e comercialização de casas, urbanização e/ou reurbanização de áreas degradadas.



ou seja, é resultante da correlação de forças e do jogo político disputado pelas frações de classe que buscam a hegemonia do bloco no poder, no entendimento de Poulantzas (2019). Tendo em vista que o Estado é uma forma de representação do capital, a ideologia está a serviço da classe hegemônica ou das frações de classe que estão no poder que buscam condições de exploração como dominação.

Posto que o capitalismo destina-se à produção perpétua de excedentes, e no caso as condições necessárias para a urbanização ocorrer, grandes quantidades de capitais são mobilizados sob a forma de empréstimos em longo prazo no desenvolvimento urbano. Portanto, aplicar investimentos em infraestrutura ou na expansão urbana por meio de conjuntos habitacionais é uma maneira de encontrar meios de absorver o excedente. Todavia, esse processo do capital combinado com a segregação cria os espaços providos de infraestrutura e aqueles destituídos do mínimo, elevando a urbanização ao modo desigual, aprofundando os aspectos dos lugares de pobreza. Marcelo Lopes de Souza (2008, p. 82-84) destaca que nas cidades há dois grandes conjuntos de problemas: a pobreza que se apresenta caracteristicamente nas favelas e periferias pobres; e a segregação residencial que se configura pelas disparidades espaciais criadas pelo próprio Estado na implantação de infraestruturas e no favorecimento de moradores de elite.

Nesse sentido, a proposta deste artigo é explorar o contexto das primeiras ocupações informais em Londrina na década de 1950, por assim ditas irregulares, ou ainda “favelas” na escrita coloquial da época, a fim de compreender como a Cohab-LD procedeu o tratamento destas, sendo que era comum o desfavelamento apoiado pelo BNH. Estas ocupações não surgiram ao acaso, mas pode-se dizer que emergiram a partir do contraste social em curso: de um lado a ascensão da riqueza por parte de uma elite que passa a investir os excedentes da produção cafeeira na cidade e por outro lado, a pobreza que se instala nos arrabaldes.

## **FUNDAÇÃO, ORGANIZAÇÃO ESPACIAL E PRIMEIRAS OCUPAÇÕES INFORMAIS EM LONDRINA**

Londrina é considerada uma “cidade nova”, fundada em 1929 pela CTNP<sup>3</sup>, tornando-se a sede do empreendimento britânico e, por assim dizer, a “boca do sertão”, o ponto de partida rumo a oeste para a ocupação de parte do setentrão do estado do Paraná. Com a

---

<sup>3</sup> A Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) foi uma empresa britânica criada em 1925 como subsidiária da matriz *Paraná Plantations Limited* situada em Londres. Pouco antes, em 1924, o governo britânico adquiriu uma área de terras devolutas do Governo do Paraná, localizada no norte do estado, com 515.000 alqueires paulistas com o objetivo de realizar empreendimentos imobiliários para o setor agrícola. Desse modo, em parte considerável do norte do estado do Paraná foi promovida a primeira metade do século XX, uma “colonização planejada” nos termos de Monbeig (2007, p. 16), com a implantação de ferrovia e rodovia e a fundação de mais de 60 cidades (somando os distritos) para que funcionassem como entrepostos comerciais da área rural.



emancipação em 1934 e com a crescente atratividade da venda de terras direcionada aos migrantes e imigrantes, tão logo a urbanização precoce em Londrina se fez presente.

Na segunda metade da década de 1940 encontram-se indicações de uma expressiva construção de vilas urbanas com Prandini (1954) e Müller (2007); e ainda outras até o final dos anos de 1950, como mostra Coutinho (1959, p. 42) em que lista 88 vilas pelas cercanias da cidade. Na verdade, já havia desde os primórdios certa conveniência entre os diferentes produtores imobiliários, quer sejam estes os agenciadores da CTNP quer sejam os donos de chácaras nas imediações da planta fundacional da cidade. Cumpria-se, nesse sentido, o propósito capitalista de exortar a renda da terra com a prerrogativa da oferta para demandas de públicos específicos.

Desse modo, a formação periférica de vilas chama a atenção pela produção mercantil de terrenos, criação de vazios urbanos e ocupação desmedida, o que Prandini (1954, p. 66) via como um grave problema, “uma vez que eram criadas com o intuito meramente comercial, não obedecendo seu traçado a nenhuma técnica urbanística”. Além disso, Prandini (1954) expõe que havia (naquele momento), na área urbana propriamente dita, quadras inteiramente vazias e cerca de 30% de lotes ociosos. Com base nisso, é possível supor que havia até o final dos anos de 1940 dois processos de ocupação, sendo um conformado pela planta oficial da CTNP e outro pela expansão de vilas localizadas na zona suburbana. Por outro lado, o trabalho de Nalin (1991, p. 25) explicita que na década de 1940 a venda de lotes urbanos pela CTNP cessou por terem acabado, o que corroborou para uma supervalorização da terra nesta área do plano original ao mesmo tempo em que os terrenos nas imediações passaram a ser visados para novos loteamentos. Aqui um ponto importante, pois ao se retomar os textos da década de 1950, pode-se inferir que os lotes vazios citados na área do plano da CTNP estavam vendidos, porém, não ocupados, o que implica também na especulação da terra, abrindo um posterior cenário para a verticalização.

Comumente, menciona-se a década de 1950 como o período áureo de Londrina, seja pelo destaque na produção cafeeira seja pela expressão de inúmeros prédios construídos na cidade, hoje parte reconhecida como patrimônio histórico. Entretanto, é a coexistência de diferentes arranjos políticos e econômicos do final dos anos de 1940 que conduziram a decisões importantes na sequência. O findar da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) trouxe desdobramentos significativos que reverberaram inclusive no norte do Paraná. Em 1944 os investidores ingleses da CTNP que mantinham a marcha da ocupação da região, indo de leste para oeste, colocaram a empresa à venda, incluindo a estrada de ferro. Para o contexto urbano de Londrina, a saída da CTNP abriu espaço para a ação de outros agentes imobiliários, o que gerou tamanha euforia para os negócios e preocupação



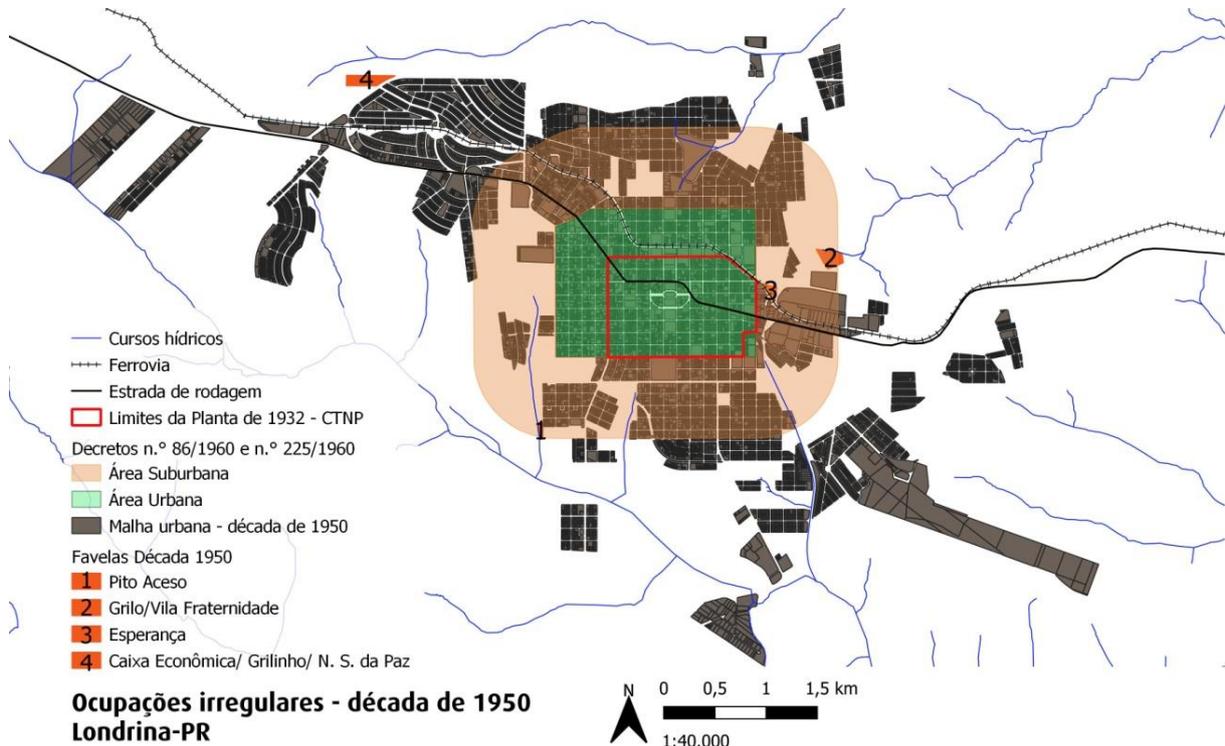
para a administração pública. É importante relacionar o término da Era Vargas (1930-1945) e o início do período democrático brasileiro (1945-1964) com a ascensão de uma elite cafeeira local representada pela UDN (União Democrática Nacional) que venceu as eleições municipais em 1947. Já em 1946, os fazendeiros fundaram a Associação Rural de Londrina, hoje Sociedade Rural do Paraná, e foi através desta associação que seu presidente, Hugo Cabral, venceu o pleito eleitoral de 1947 pela legenda da UDN. Arias Neto (2008, p. 76) conta que após as eleições de 1947, “os cafeicultores associados a profissionais liberais e comerciantes assumiram o controle político do município, do qual foram deslocados somente em 1969”. E estes mesmos foram os fundadores da UDN em Londrina, mantendo a hegemonia por certo tempo.

Portanto, tais acontecimentos no contexto internacional e, por assim, nacional repercutiram no desencadeamento de processos de construção e expansão da cidade de Londrina, na segunda metade dos anos de 1940. Contudo, a entrada nos anos de 1950 carrega o ensejo da ordenação do espaço para a “ideia de progresso”. Ainda que esse período seja lembrado pelas conquistas econômicas, é justo registrar que a construção da cidade também pertence aos “anônimos”, ou melhor, aqueles que não conseguem um lugar legalizado e que encontram guarida nos espaços possíveis. O avanço das vilas nas imediações da planta da CTNP tornou-se uma resposta à diferenciação espacial pela localização e no valor da terra em razão das exigências legais mais brandas, assim como pela infraestrutura e serviços pouco disponíveis. Essa situação implicou no esgarçamento da mancha urbana pela oferta de terrenos mais acessíveis em áreas periféricas, ao mesmo tempo em que abriu possibilidades para ocupações informais. Portanto, foi no processo de exaltação da riqueza que emergiram também as primeiras ocupações em Londrina, chamadas de favelas naquele momento. Com a política da Cohab-LD no início dos anos de 1970, as ocupações Bom Retiro, Pito Aceso, Grilo e Esperança foram realocadas como processos de desfavelamento nos conjuntos habitacionais Barravento e Pindorama 1 e 2, sendo que estes fazem parte dos primeiros empreendimentos da companhia de habitação em Londrina. Já a ocupação do Grilinho ou Favela da Caixa Econômica permaneceu na localidade.

O mapa da figura, a seguir, mostra a localização das primeiras ocupações informais em Londrina na década de 1950 que, assim como as vilas, também seguiram a lógica da periferização.



**Figura 1** – Localização das ocupações informais em Londrina na década de 1950.



**Fonte:** da autora

É importante mencionar que o período do BNH<sup>4</sup> representou a atuação do Estado com a retomada da “filosofia da casa própria”, pois a casa era vista como um estímulo de poupança, além de constituir a estabilidade social buscada como estratégia do governo militar, pois ao ser proprietário, este se torna um “aliado da ordem”, como colocado por Azevedo e Andrade (1982). É importante compreender que nessa articulação do BNH, as Cohabs assumem função de executoras dos projetos habitacionais e de melhorias urbanas. Azevedo e Andrade (1982) descrevem que o BNH teve a incumbência de aprovar os projetos de urbanização e habitação ao mesmo tempo em que gerenciava os recursos do FGTS, ao passo que as Cohabs gerenciavam o repasse dos recursos às empreiteiras imbuídas na construção das habitações, o que, além disso, as Cohabs deveriam fiscalizar as obras e comercializar as habitações para baixa renda. Ainda, a prefeitura assume os encargos de urbanização do terreno (acessos, arruamento, meio fio, rede de esgoto e água).

<sup>4</sup> O BNH criado em 1964 foi extinto pelo Decreto-Lei n.º. 2.291/1986, e de acordo com Fernandes e Ribeiro (2011) “por incorporação à Caixa Econômica Federal”, sendo que esta herda todos os direitos e obrigações do banco. Nesse contexto, mesmo que o BNH tenha deixado de existir, a Cohab-LD e outras semelhantes continuam atuando nas cidades.



É importante contextualizar que o desfavelamento era uma prática apoiada pelo BNH. A partir da Lei nº. 4.380 de 21 de agosto de 1964 que institui o Plano Nacional de Habitação (PNH) e que cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), passa-se a construção de uma política habitacional, embora controversa em vários aspectos. Azevedo e Andrade (1982, p. 59) enfatizam que o descontentamento das “massas” populacionais no campo e nas cidades, despertadas politicamente no Governo Goulart, levou o governo militar a adotar medidas capazes de acalmar as tensões sociais, com a criação do IBRA<sup>5</sup> e do BNH, sendo que, “aquele no campo, este nas cidades, faziam parte de elaborada estratégia destinada a ‘esfriar’ as massas, e, se possível, obter delas o apoio”. Todavia, a estratégia em atender a demanda por habitação social não nasce com exclusividade no governo dos militares, pois já na Era Vargas (1930 a 1945) a temática habitacional fazia parte do projeto nacional desenvolvimentista. Bonduki (2017, p. 81) coloca que a habitação era colocada sob diferentes aspectos: como “condição básica de reprodução da força de trabalho” e, por assim, “fator econômico na estratégia de industrialização do país”; a habitação influenciava “na formação ideológica, política e moral do trabalhador”, ou seja, constituía o meio para forjar o “trabalhador-padrão” desejado pelo regime de governo. Para tanto, Bonduki (2014, p. 41) explicita que para alcançar os objetivos de difusão do ideário da casa própria, o governo de Vargas atuou com forte intervenção estatal, regulamentando o mercado habitacional e a criação de autarquias estatais para dar segurança jurídica. No regime militar (1964-1985) tal prática é retomada, sendo propagada nos moldes da tecnocracia, como se observa na fala de gestores municipais como Gavetti (1998, p. 63): “o que Banco Nacional da Habitação trazia em sua filosofia, era o conceito de que a habitação não deveria ser um fim, mas sim um meio para a estruturação digna do homem e seus familiares”.

Tal filosofia implicava em justificativas para a produção de conjuntos habitacionais e desfavelamentos, e assim todos estavam sujeitos à mudança. Entretanto, não se tratava somente do deslocamento da casa, mas também a inserção desta população no sistema financeiro preconizado pelo BNH, o que, a partir daquele momento os ocupantes assumiriam a dívida do imóvel como mutuários.

## **OCUPAÇÃO GRILINHO OU FAVELA DA CAIXA ECONÔMICA EM LONDRINA**

Dentre as primeiras ocupações informais, a Grilinho ou Favela da Caixa Econômica teve início em 1959, localizada nos fundos do Jardim do Sol com acesso pela BR-369 – porção noroeste da cidade, sendo a de maior número de integrantes no período de atuação

---

<sup>5</sup> IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária criado por motivação análoga ao BNH como resposta a pressão das ligas camponesas e as invasões de terra.



de desfavelamentos da Cohab-LD. A figura a seguir mostra uma aerofoto de 1970 com a indicação da ocupação.

**Figura 2** – Localização da Favela da Caixa Econômica – aerofoto de 1970, atual Conjunto Habitacional Paranoá II ou Jardim Nossa Senhora da Paz.



**Fonte:** IPPUL. Aerofoto de 1970. Dados editados pela autora.

De acordo com o IPPUL (1996) com base em dados fornecidos pela Cohab-LD e outros setores, havia 208 barracos com 1.229 moradores no ano de 1972 e este número chegou a 705 barracos com 3.425 ocupantes segundo o Diagnóstico Preliminar das Favelas de Londrina (1977). Como a área pertencia à instituição financeira da Caixa Econômica Federal houve a polêmica quanto à reintegração de posse, conforme o enunciado pela Folha de Londrina, no dia 10 de julho de 1969, p. 3 – “Favela está ameaçada: 400 famílias podem ser despejadas hoje ou amanhã”. Houve nesse sentido, um debate acirrado, pois como a mesma instituição financeira que subsidia a política habitacional é a mesma que promove a expulsão da população? Após negociações, Gavetti (1998, p. 48) menciona que a Prefeitura fez uma proposta de desapropriação do imóvel “em caráter amigável com valor simbólico” e no dia 7 de outubro de 1969 “consolidou-se a operação, e o terreno da Caixa, por ser de interesse social-habitacional, foi entregue à Cohab-LD”. Entretanto, no processo de permanência e regularização fundiária, no documento do IPPUL (1996, p. 61) consta que “uma parte dos moradores aceitou participar do sistema financeiro, adquirindo a casa de





localizada na extensão da Conjunto Habitacional Paranoá II ou como é chamado Nossa Senhora da Paz tem sido considerada como ocupação informal desde os anos de 1970 após ser constituída por aqueles que não quiseram aderir ao sistema de financiamento realizado na época, sendo que atualmente possui 46 famílias e 151 ocupantes, conforme dados do ano de 2020.

## REFERÊNCIAS

ARIAS NETO, José Miguel. **O Eldorado**: representações da política em Londrina, 1930-1975. 2. ed. Londrina: Eduel, 2008.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e Poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 7.ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social**: cem anos de política pública no Brasil. 1.ed. São Paulo: Unesp: Edições Sesc, 2014.

BNH oferece todo apoio ao plano de desfavelamento. **Folha de Londrina**, Londrina, p. 3, 18 ago. 1971.

COUTINHO, Humberto Puiggari. **Londrina, Estado do Paraná**: 25 anos de sua história. São Paulo: Edigraf, 1959.

FERNANDES, Duval; RIBEIRO, Vera. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do Encontro Nacional da Anpur**. Rio de Janeiro, 2011.

GAVETTI, Nelson. **A dignidade política administrativa**: por que tem que ser assim? Londrina: Cotação, 1998.

IPPUL. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina. **Habitação de baixa renda no âmbito municipal**: habitação e políticas públicas em cidades médias – o caso de Londrina. Londrina: IPPUL, 1996.

MONBEIG, Pierre. A zona pioneira do Norte-Paraná. In: FRESCA, Tânia Maria; CARVALHO, Márcia Siqueira de. **Geografia e Norte do Paraná**: um resgate histórico. Vol. 2. Londrina: Edições Humanidades, 2007, p. 1-18.

MÜLLER, Nice Lecocq. Contribuição ao estudo do Norte do Paraná. In: FRESCA, Tânia Maria; CARVALHO, Márcia Siqueira de. **Geografia e Norte do Paraná**: um resgate histórico. Vol. 2. Londrina: Edições Humanidades, 2007, p. 19-70.



NALIN, Adilson Luiz. **A evolução urbana de Londrina no período de 1957 a 1980 através da fotointerpretação**. 1991. 137 p. Monografia - Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 1991.

PERFIL de Londrina 2020. Londrina: Prefeitura de Londrina, n. 45, 2020.

PERFIL de Londrina 2021. Londrina: Prefeitura de Londrina, n. 46, 2021.

PRANDINI, Neyde. Aspectos da geografia urbana de Londrina. **Anais da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, v.6, t.1, 1951-1952. São Paulo: AGB, 1954.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas, SP: Unicamp, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.