

Área de Expansão Urbana de Interesse Social em Londrina: Uma resposta adequada ao déficit habitacional?

Isabelle Teixeira Bertini

Doutoranda em Geografia, Universidade Estadual de Londrina, Brasil
Bolsista CNPq
isabelle.bertini@uel.br

Nathalia Moraes Marcolin

Mestranda em Geografia, Universidade Estadual de Londrina, Brasil
Bolsista CAPES
nathalia.moraes@uel.br

Ideni Terezinha Antonello

Prof.^a Dr.^a Associada Universidade Estadual de Londrina, Brasil
Pesquisadora CNPq - Bolsista de produtividade em Pesquisa 2
antonello@uel.br

Leia Aparecida Veiga

Prof.^a Dr.^a no Programa de Pós-Graduação em Geografia (mestrado/doutorado)
Universidade Estadual de Londrina-UEL.
leia.veiga@uel.br

RESUMO

O presente artigo propõe uma análise sobre quais caminhos a gestão pública pretende definir para habitação de interesse social em Londrina-PR a partir do Plano Diretor Municipal (2022), particularmente, com foco no projeto de Lei nº 143/2023, referente à lei de Uso e Ocupação do Solo, responsável pela definição das áreas de ZEIS/AEIS, bem como da Lei Municipal nº 13.718/2023, da Divisão Territorial do Município, que criou a Área de Expansão Urbana de Interesse Social. Para atingir o presente objetivo, pretende-se, por meio do método de análise documental, investigar as possíveis mudanças, desde a proposta inicial da Minuta de Lei do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL), em 2022, passando pelas alterações ao longo das audiências públicas que ainda estão em discussão, em 2024. O artigo está dividido em duas partes: uma análise geral sobre a importância do Estatuto da Cidade (2001) e seus instrumentos para a gestão urbana democrática, seguida por uma análise específica da situação em Londrina. Conclui-se que a proposta inicial do IPPUL visava ocupar vazios urbanos e promover um zoneamento inclusivo, mas, as alterações propostas pela COHAB-LD, por meio da inclusão das áreas de expansão urbana de interesse social, não previstas inicialmente, sugerem uma modificação do projeto original, favorecendo a perpetuação de um modelo de habitação social em áreas periféricas, aumentando vazios urbanos e especulação imobiliária, resultando na intensificação das desigualdades e segregação territorial.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Uso e Ocupação do Solo. Plano Diretor Municipal. Habitação de Interesse Social.

1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (2001) tem por finalidade regular o uso do solo urbano em busca de um desenvolvimento cujos pressupostos principais sejam a gestão democrática das cidades e a função social da propriedade, o que poderá propiciar para a população o bem-estar, a segurança e o equilíbrio ambiental.

Sabe-se que o Brasil enfrenta problemas consideráveis em suas cidades, como é o caso da moradia: o país possui um déficit habitacional de aproximadamente seis milhões de unidades habitacionais (FJP, 2022). Esta realidade demonstra a importância do Estatuto da Cidade e a necessidade de instrumentos que lidem diretamente com a questão habitacional brasileira, como é o caso das Zonas de Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento que deve estar presente nos Planos Diretores Municipais e, mais especificamente, na Lei de Uso e Ocupação do Solo, que possui a atribuição de definir o zoneamento e as permissões do solo no espaço urbano (Brasil, 2001).

Ao se voltar para a escala municipal, o foco desta pesquisa está em Londrina-PR, que possui aproximadamente 55 mil famílias sem acesso à moradia e a uma vida digna (COHAB, 2024). Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é analisar como a habitação de interesse social vem sendo pensada no município, desde a minuta da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), proposta pelo IPPUL, em 2022, e as alterações que foram sendo feitas ao longo das audiências, bem como alterações na Lei de Divisão Territorial do Município, que acabaram por criar Áreas de Expansão Urbana voltadas à HIS.

Para isso, o presente trabalho tem como base o paradigma da dialética, com abordagem qualitativa, e se utiliza da técnica de pesquisa análise documental, baseada “em um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009, p. 5). Para este trabalho em questão, foram realizadas análises em bibliografias referente aos temas abordados e em leis no âmbito federal e municipal.

O artigo está dividido em dois tópicos centrais: inicialmente, realiza-se uma análise mais ampla sobre a importância do Estatuto da Cidade e dos seus instrumentos para a gestão democrática das cidades. No segundo momento, o foco da análise baseia-se na avaliação das leis de ordenamento do território e, por meio da Lei de Uso e Ocupação atual, verificar as possíveis mudanças a partir da aprovação do Plano Diretor Municipal de Londrina (2022) e de suas Leis Complementares. Com estas análises, espera-se identificar os possíveis avanços ou retrocessos no que diz respeito à construção de moradias de interesse social em Londrina/PR.

2. RESULTADOS

2.1 O Estatuto da Cidade, os Planos Diretores Participativos e as ZEIS

O Capítulo II da Constituição Federal de 1988 discorrerá sobre como deve ser desenvolvida a política urbana em território nacional. O capítulo está dividido apenas em dois artigos: o 182 e o 183. Dentre os pontos apresentados, para o desenvolvimento da presente pesquisa, merece destaque o Art. 182, pois ele transfere para o poder municipal a responsabilidade da elaboração da política de desenvolvimento urbano, visando a função social e o bem-estar da população que ali reside, a partir de diretrizes apresentadas em leis. É interessante mencionar que para a realização desta política, o inciso 1º do presente artigo salienta a obrigatoriedade da realização do Plano Diretor para cidades com acima de 20 mil habitantes e que este deve ser o norteador do desenvolvimento urbano; e o inciso 2º apresenta a necessidade de a propriedade urbana cumprir a função social da propriedade (Brasil, 1988).

Somente os textos aprovados na Constituição Federal não eram suficientes para a elaboração de uma política urbana eficiente, com isso, Antonello (2013, p.241) destaca que “[...] diante da necessidade de uma legislação mais forte em escala federal, é que se pautaram os debates e a atuação dos movimentos sociais que continuaram em ação para instituir uma política urbana consistente”. Assim, em outubro de 1990, passou a tramitar o Projeto de Lei nº 5788, cuja finalidade era regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Porém, foi somente por meio de grande pressão que a Lei nº 10.257 foi aprovada em 10 de julho de 2001, onze anos após o início de sua tramitação, demonstrando grande descaso por parte do poder público para uma causa tão importante.

A lei aprovada, denominada como Estatuto da Cidade, é considerada um grande avanço na direção do planejamento urbano participativo (Antonello, 2013), pois, tem como finalidade estabelecer “[...] as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001). Destaca-se que esta lei tratará de assuntos de extrema importância como a regulamentação dos instrumentos que devem compor o Plano Diretor Municipal e suas leis complementares, tais como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, responsável por definir o zoneamento e as permissões do solo no espaço urbano.

A importância de instrumentos eficazes para o planejamento e a gestão urbano no Brasil elucida-se quando se pensa nas cidades brasileiras, que devido ao acelerado processo de urbanização, os quais, mesmo com níveis variados, são marcadas por diversos problemas (Santos, 2013). Dentre eles, podemos citar o difícil acesso à moradia digna. Segundo dados da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional do país é de 6.215.313 de domicílios, estando

74,5% concentrados na população com menor poder aquisitivo, com renda domiciliar de até R\$2.640,00 (FJP, 2022).

Devido ao difícil acesso pelo mercado formal à moradia, o Brasil possui mais de 10 mil favelas e comunidades urbanas, onde vivem 16,6 milhões de pessoas, ou seja, 8% da população do país (CNM, 2024). Esta realidade demonstra a necessidade de instrumentos de gestão urbana que discorram sobre a questão habitacional. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade institui no Art. 42, que os Planos Diretores Municipais devem conter:

V- diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de **zonas especiais de interesse social** e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido (Brasil, 2001, grifo nosso)

A partir do exposto, fica evidente que é papel da instância municipal a aplicabilidade deste instrumento tão importante. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) podem ser consideradas um grande avanço para lidar com os problemas habitacionais presentes nos municípios. Saindo do âmbito nacional, pretende-se a seguir apresentar como tem sido na prática a aplicabilidade da ZEIS na cidade de Londrina – PR.

2.2 Planejamento urbano em Londrina: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Londrina (PR), situada na região norte do estado do Paraná, foi fundada em 1929 e tornou-se município após cinco anos, em 1934. Inicialmente, a planta da cidade foi projetada para aproximadamente 20 mil habitantes (Fresca, 2007) e, devido ao seu intenso crescimento, na década de 1950 já ultrapassava os 75 mil habitantes (CML, 2024). Atualmente, o município possui 555.965 habitantes e uma densidade demográfica de 336,42 hab/km² em uma área territorial de 1652,569 km² (IBGE, 2022).

É visível como o crescimento da cidade ocorreu de forma bastante acelerada e desde o princípio já era possível visualizar um crescimento territorial segregacionista: as áreas residenciais de melhor infraestrutura eram destinadas à população de maior renda (Arias Neto, 2008). Atualmente, o mesmo padrão se repete, pois uma parcela da população, principalmente a de menor poder aquisitivo sofre com a falta de moradia e conseqüente segregação territorial.

Não há dados oficiais e atualizados sobre o déficit habitacional de Londrina-Pr por não terem sido realizadas pesquisas recentes, mas, pode-se inferir, com base nos números inscritos na COHAB-LD, que, em 2022, eram 58.799 famílias aguardando por uma moradia. Além disso, segundo dados levantados pela Cohab em 2023, existem na cidade aproximadamente 50 ocupações irregulares, com aproximadamente 4.000 famílias (COHAB, 2024). Isso demonstra que a cidade possui uma grande demanda habitacional, sendo as ZEIS um instrumento de grande importância para possibilitar a regularização fundiária e o acesso à moradia para as famílias que mais necessitam.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade (2001), o município de Londrina passou a estar sob regência de seu segundo Plano Diretor. A aprovação do primeiro ocorreu por meio da Lei Geral nº 10.637 de 24 de dezembro de 2008 e, como previsto no Estatuto da Cidade (2001), o Plano Diretor deve ser revisto a cada 10 anos. Com isso, a revisão do Plano Diretor de 2008

teve início em 2017 e a Lei Geral nº 13.339 foi aprovada em 2022. Porém, até o presente momento, nem todas as leis complementares foram aprovadas - como é o caso da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS - responsável pela definição do zoneamento da cidade e consequentemente, da constituição das áreas de ZEIS. Portanto, a Lei de Uso e Ocupação do Solo que ainda está em vigor é referente à do Plano Diretor de 2008, representada pela Lei nº 12.236, de 29 de janeiro de 2015 (Antonello; Veiga; Bertini, 2023).

Assim, a Lei Municipal nº 12.236/2015 definiu que as ZEIS se caracterizam pela área do espaço urbano destinada “[...] à recuperação urbanística, à regularização fundiária, à recuperação de imóveis degradados e à produção de Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (Londrina, 2015). Além disso, a presente lei também irá dividir as áreas de ZEIS em três categorias, sendo elas:

I – ZEIS 1: áreas públicas ou privadas ocupadas informalmente por segmentos populacionais socialmente vulneráveis, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de interesse social e regularização fundiária, urbanística e jurídica, resultado do Plano de Urbanização – PU, conforme estabelecido em lei;

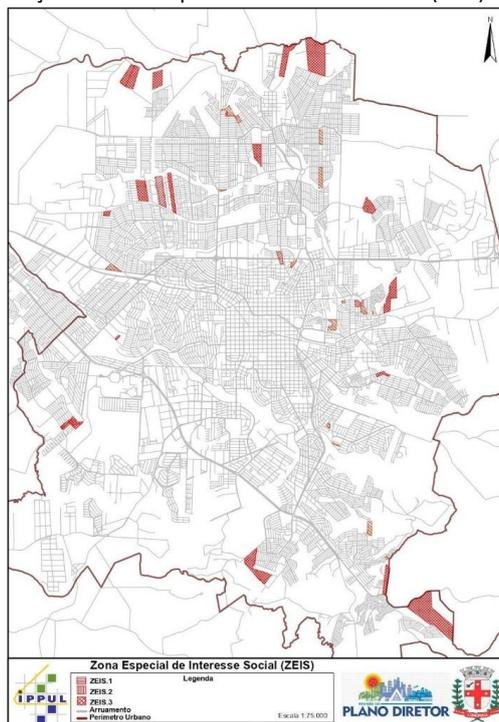
II – ZEIS 2: áreas de conjuntos habitacionais irregulares e parcelamentos irregulares e até clandestinos, de interesse social, e preferencialmente, dos segmentos populacionais socialmente vulneráveis, executados pelo público ou empreendedores particulares, que têm disponibilidade de regularização dos imóveis conforme legislação vigente; e

III – ZEIS 3: glebas e terrenos não parcelados ou não edificados, não utilizados ou subutilizados para fins urbanos, bem como edificações não utilizadas ou subutilizadas, localizados prioritariamente em áreas onde há infraestrutura urbana ou em terrenos nos quais, há interesse de promover programas habitacionais de interesse social, resultado do Plano de Urbanização – PU, conforme estabelecido nesta lei (Londrina, 2015).

Apesar de existirem 42 áreas destinadas a ZEIS, nenhum destes lotes estão localizados no centro da cidade e, além disso, muitos não possuem usos residenciais, e há os casos dos maiores terrenos que ainda não foram parcelados e não possuem destinação para fins urbanos (Londrina, 2022). Já aqueles que se encontram ocupados, possuem uma estrutura viária precária e, por isso, “não são capazes de receber nenhuma atividade comercial e de serviços pelo discriminado na vigente Lei de Uso e ocupação do solo” (Londrina, 2022, p. 179, grifo nosso), demonstrando que a parcela da população que venha a morar nesta localidade, ficará distante de equipamentos urbanos.

A Figura 1 apresenta a espacialização das áreas de ZEIS, o que fica evidente na localização periférica, contribuindo para a manutenção e agravamento da desigualdade e segregação socioespacial, atuando contra os princípios presentes na Constituição Federal. Complementando, Antonello, Veiga e Bertini (2023, p. 21) salientam que a localização das ZEIS “[...] é a expressão do padrão segregacionista que sofre a população carente, fomentando a exclusão socioterritorial”.

Figura 1 – Localização e delimitação da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) - Lei Municipal nº 12.236/2015



Fonte: Londrina, 2022.

Fica evidente o descaso e a falta de ações concretas para que as ZEIS possam ser utilizadas como instrumento de acesso à moradia em áreas já urbanizadas e que propiciem para esta parcela da população o acesso e o direito de viver a cidade. Como apresentado anteriormente, a Lei de Uso e Ocupação do Solo referente ao Plano Diretor vigente ainda não foi aprovada, portanto, ainda está em discussão. A seguir, pretende-se apresentar quais são as possíveis mudanças nas áreas de ZEIS apresentadas pelo IPPUL e COHAB-Londrina, buscando-se apreender se estas modificarão de forma positiva a realidade atual.

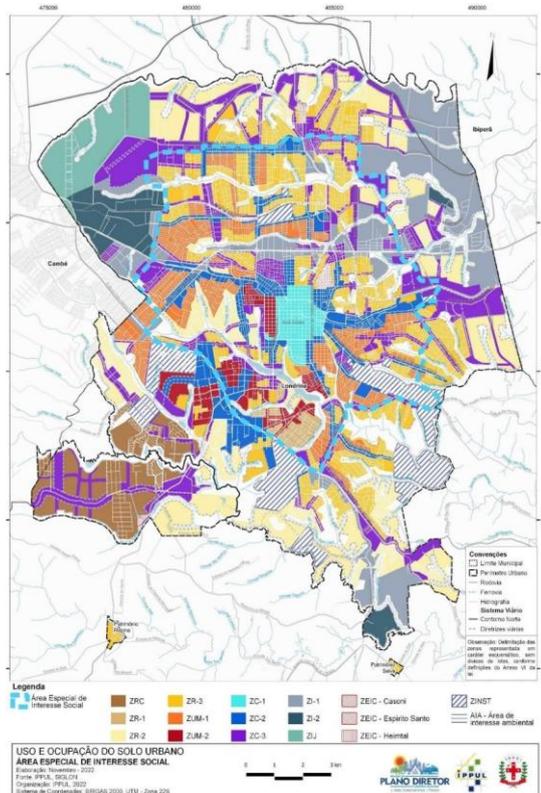
2.3 Minuta de Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo – IPPUL – 2022

Em 2022, inicia-se o processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo em Londrina – PR e, com isso, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) apresentou uma Minuta do Projeto de Lei como material preparatório para Audiência Pública, realizada em 22 de outubro de 2022. Na minuta em questão, no que diz respeito à habitação de interesse social, o IPPUL, no Art. 62, define as áreas que compõem as Zonas Especiais como Área Especial de Interesse Social (AEIS), locais destinados à habitação para a população de baixa renda, ou seja, aquela com renda mensal de até três salários-mínimos (Londrina, 2022).

A subseção I discorre sobre os parâmetros das AEIS. O Art. 63 estipula que “As edificações destinadas à habitação de interesse social poderão ser implantadas em todas as Zonas Residenciais, Zonas de Uso Misto, Zonas Comerciais e Zonas Especiais do perímetro urbano, aplicados e os parâmetros urbanísticos da Zona Residencial 2 (ZR-2)” (Londrina, 2022). Vale destacar que os parâmetros urbanísticos para estas áreas poderão ter caráter especial, desde que aprovado pela Cohab-Londrina e após serem objetos de análise pelo poder público (Londrina, 2022).

A partir da Figura 2 é possível visualizar as áreas destinadas às AEIS nesta nova proposta.

Figura 2 – Localização das Áreas Especiais de Interesse Social – Minuta de Projeto de Lei (out/2022)



Fonte: Londrina, 2022.

É interessante perceber que, nesta proposta, as áreas onde as unidades residenciais de interesse social denominadas AEIS (destacadas no mapa pela linha pontilhada de azul) poderiam ser construídas são ampliadas e estão inseridas na área urbana da cidade, não se limitando às áreas periféricas e próximas aos limites do perímetro urbano, ou seja, a ideia era não existir delimitação de ZEIS, como ocorre na legislação atual, visando a utilização de vazios urbanos e cumprindo com a função social da propriedade, o que demonstra uma preocupação com o bem-estar desta população, incluindo o direito de viver a cidade de forma efetiva.

2.4 Minuta de Projeto de Lei nº 143/2023

Após a ocorrência de audiências públicas referente à Minuta do Projeto de Lei apresentado ao IPPUL, em outubro de 2022, conforme citado acima, foram encaminhadas para o Instituto diversas propostas para a alteração da referente Minuta. Dentre elas, é relevante mencionar as propostas encaminhadas pela Cohab-Londrina, que se referem à habitação de interesse social.

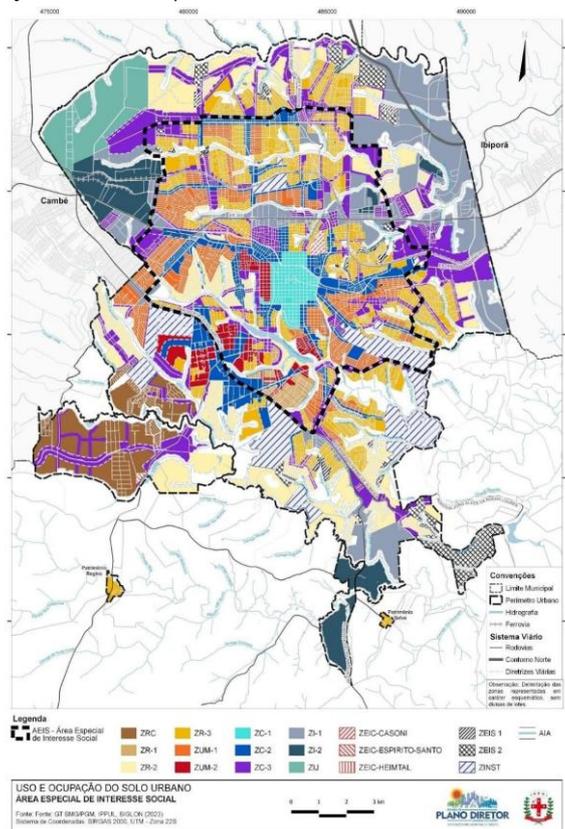
A primeira mudança visível está na definição do que é AEIS: se antes as AEIS eram áreas destinadas para habitação da população com renda mensal de até três salários-mínimos, a partir deste momento: “[...] destina-se à habitação para a população de baixa renda, observadas as regras constantes nos programas habitacionais vigente, devidamente atestadas pela Companhia de Habitação de Londrina – COHAB-LD” (Londrina, 2023, p. 27). Ao não estabelecer com clareza

a renda familiar da população a quem serão destinadas as AEIS, abre-se uma brecha para que o público-alvo seja alterado de acordo com interesses específicos.

Se na minuta anterior buscava-se apenas utilizar áreas que já estavam incluídas no perímetro urbano para serem destinadas à construção de habitação de interesse social por meio das AEIS, a Minuta do Projeto de Lei nº 143/2023, irá modificar esta realidade. Apesar de terem sido mantidas as áreas das AEIS, foi incluído no Capítulo IV, Art. 82, inciso IV a Zona de Expansão Urbana de Interesse Social (ZEU-IS) (Londrina, 2023). É importante mencionar que na Minuta anterior, este inciso não existia. Portanto, fica evidente que foi incluída a proposta apresentada pela COHAB-Londrina, pois, dentre elas estava: “Incorporação de novas no perímetro urbano da cidade” (Londrina, 2023, p. 170).

A justificativa do IPPUL para a inclusão de áreas de ZEIS, a saber: “Foram, ainda, incluídas de áreas definidas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), visando a ampliação das possibilidades de construção de habitação de interesse social no Município” (Londrina, 2023, p. 61). As alterações podem ser visualizadas na Figura 3.

Figura 3 – Localização das Áreas Especiais de Interesse Social – Minuta de Projeto de Lei 2023



Fonte: Londrina, 2023.

Observa-se, na figura 3, a inserção das ZEIS 1, 2, às quais se encontram no limítrofe o perímetro urbano, abrindo a possibilidade para que ocorram novas ampliações do perímetro urbano para a construção de moradias de interesse social, o que poderá implicar na criação de novos vazios urbanos e, conseqüentemente, poderão contribuir para a continuidade e a perpetuação de um modelo segregatório, afetando diretamente essa parcela da população.

A lei destaca que as Áreas de Expansão Urbana são reservas municipais destinadas à futura ampliação do perímetro urbano. Nesse contexto, nota-se a criação de uma área voltada especificamente para habitação de interesse social, categoria que não existia anteriormente.

A inclusão desta nova categoria, em um primeiro momento, pode parecer uma demonstração de preocupação com a população menos favorecida, permitindo a criação de habitações acessíveis. A Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD) apoia essa visão, argumentando que as Áreas de Expansão Urbana de Interesse Social (AEU-IS) representam uma estratégia promissora para responder à demanda gerada pelo déficit habitacional (COHAB, 2024).

Para a COHAB, a expansão urbana voltada para o interesse social está diretamente relacionada à necessidade de moradia e à provisão de infraestrutura e equipamentos públicos essenciais para atender às famílias de baixa renda, que constituem uma parte significativa do déficit habitacional do município.

Em Londrina, com citado anteriormente, com base nos dados dos inscritos na COHAB – LD existe demanda de 58.799 famílias que necessitam de habitação. Esta demanda inclui tanto as famílias que estão cadastradas na Companhia aguardando acesso ao seu primeiro imóvel, quanto uma parcela daquelas que residem em áreas ocupadas de forma irregular, onde as condições das moradias são precárias e carecem de infraestrutura adequada e regularização fundiária. Além disso, há famílias que precisam ser reassentadas devido à ocupação de áreas impróprias para moradia, seja por questões de risco ambiental, insalubridade ou outras razões que inviabilizam a permanência nestes locais.

De modo a buscar superar este quadro, a COHAB (2024) destaca a importância de políticas públicas que possibilitem o aumento na oferta de habitações, bem como que assegurem a qualidade dessas unidades e a inclusão social dos moradores. Assim, justificar-se-ia a criação de uma nova área de expansão urbana em Londrina.

Contudo, uma análise mais detalhada da proposta e sua localização, considerando aspectos relativos à inclusão e o direito à cidade, revela aspectos problemáticos. A proximidade com áreas centrais da cidade é fundamental para garantir que a população de baixa renda tenha acesso facilitado a serviços essenciais, como saúde, educação, transporte público e oportunidades de emprego. No entanto, as áreas destinadas à habitação de interesse social frequentemente são localizadas em regiões periféricas, afastadas dos centros urbanos – e, neste caso, a previsão delas é, inclusive, fora do próprio perímetro urbano.

Tal configuração espacial pode exacerbar as desigualdades existentes, criando bairros distantes dos centros econômicos e sociais, dificultando a mobilidade e o acesso a oportunidades para os moradores. Além disso, a implementação de infraestrutura básica nessas áreas periféricas pode ser lenta e insuficiente, agravando as condições de vida dos residentes. O direito à cidade envolve não apenas a disponibilização de moradias, mas a garantia de acesso a todos os benefícios urbanos que promovem uma vida digna e integrada.

Além da criação da Área de Expansão Urbana de Interesse Social, a Lei Municipal nº 13.718/2023 estipula, em seu artigo 19, a necessidade de definição dos parâmetros de parcelamento do solo, infraestrutura, uso e ocupação do solo em legislação específica, com um prazo estabelecido até o final de dezembro de 2023 para sua protocolização. Porém, a apresentação desses parâmetros ocorreu somente em fevereiro de 2024, conforme divulgado

no próprio site da COHAB-LD, quinze dias antes da audiência pública destinada ao debate sobre as proposições. Entre os documentos apresentados estavam a Minuta da Lei, um Caderno de Diagnóstico, Anexos e uma Tabela referente aos parâmetros estabelecidos, sendo que a minuta será abordada no tópico seguinte.

2.6 Proposições e controversas: Minuta de Projeto de Lei apresentada pela COHAB-LD e a Lei da Divisão Territorial do Município de Londrina

A minuta da lei, conforme apresentada pela COHAB-LD, estabelece parâmetros de parcelamento do solo, infraestrutura, uso e ocupação do solo na Área de Expansão Urbana de Interesse Social (AEU-IS), em conformidade com o artigo 19 da Lei da Divisão Territorial do Município de Londrina nº 13.718/2023, além de outras providências. A minuta está estruturada em quatro capítulos: o primeiro aborda conceitos e definições; o segundo trata das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); o terceiro enfoca as Zonas da Área de Expansão Urbana de Interesse Social (AEU-IS); e o quarto capítulo apresenta os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Para a presente análise, o foco será direcionado aos dois últimos capítulos. No terceiro capítulo, que aborda as Áreas de Expansão Urbana de Interesse Social (AEU-IS), é reiterado que estas áreas são aquelas delimitadas pela Lei Municipal nº 13.718/2023. Nessas áreas, é permitida a instalação de empreendimentos habitacionais em terrenos contíguos ao perímetro urbano. Ademais, uma vez aprovados, os empreendimentos nas AEU-IS serão automaticamente incorporados ao perímetro urbano. Um ponto relevante é que, considerando que esses empreendimentos habitacionais de interesse social são considerados de interesse público, haverá prioridade e preferência nos processos de licenciamento junto aos órgãos municipais, conforme disposto no artigo 6º da minuta.

No que tange aos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, discutidos no capítulo quatro da minuta, observa-se uma flexibilização deles, visando fomentar o interesse dos loteadores na construção de habitações de interesse social. Dentre as disposições, cabe mencionar os artigos 9º e 10º, que regulamentam as larguras das vias locais e das calçadas, respectivamente.

O artigo 9º estabelece que a largura mínima das vias locais internas aos loteamentos, que não estejam em continuidade com a malha viária existente, poderá ser de 14 metros. Essa medida permite uma redução no custo de implantação de infraestrutura viária, tornando os projetos mais viáveis economicamente para os desenvolvedores. Adicionalmente, o inciso V do artigo 15 complementa essa flexibilidade ao exigir pavimentação asfáltica, mas permitindo a substituição por soluções de pavimentação alternativa em vias locais. No entanto, conforme parágrafo único, para garantir a conectividade e qualidade da infraestrutura, a cada 250 metros de percurso, deverá ser implantada uma via de circulação com pavimentação asfáltica.

Já o artigo 10º define que a largura mínima das calçadas poderá ser de 2,5 metros, contribuindo, também, para a redução dos custos de implantação, mantendo, contudo, a funcionalidade e acessibilidade das áreas urbanas. Estas flexibilizações são estratégicas para incentivar a construção de habitações de interesse social, ao diminuir os obstáculos financeiros que os loteadores alegam enfrentar.

A minuta também propõe flexibilização no que se refere às áreas de praças. Segundo o artigo 11, caso já existam áreas de praças e de uso institucional no entorno do novo empreendimento que possam atender à demanda gerada, a doação dessas áreas pode ser dispensada, desde que haja manifestação favorável dos órgãos competentes. Tal disposição busca racionalizar a utilização do espaço urbano, evitando a redundância de infraestruturas em áreas já bem servidas por tais equipamentos públicos.

Paralelamente ao artigo 11, o artigo 15 introduz outra flexibilização para os empreendimentos de habitação de interesse social nas Áreas de Expansão Urbana de Interesse Social (AEU-IS). Especificamente, permite a supressão da exigência de áreas destinadas a praças em glebas que já possuem Área de Preservação Permanente (APP) e Setor Especial de Fundo de Vale, fundamentada na ideia de que ambas as áreas já contribuem para a provisão de espaços verdes e recreativos, substituindo a necessidade de praças convencionais.

Nesse sentido, a dispensa da doação de áreas para praças e institucionais pode reduzir os custos de desenvolvimento dos projetos de HIS, tornando-os mais viáveis financeiramente e possibilitando uma maior oferta de moradias. Assim, aproveitar-se-iam áreas já estabelecidas e com infraestrutura pronta, garantindo que os novos moradores tenham acesso imediato a espaços públicos e equipamentos urbanos, sem a necessidade de esperar pela implementação de novas áreas.

Entretanto, essa flexibilidade pode resultar em uma concentração excessiva de áreas habitacionais sem a criação de novos espaços recreativos adequados, o que pode comprometer a qualidade de vida dos moradores. A COHAB (2024), conforme parecer técnico disponível no Relatório Final da Audiência Pública, reconhece essa preocupação, mas argumenta que a revisão e ajuste das leis do Plano Diretor ocorrerão a cada três anos. Portanto, a aprovação desse conteúdo pode ser vista como uma experiência para viabilizar mais unidades habitacionais de Interesse Social.

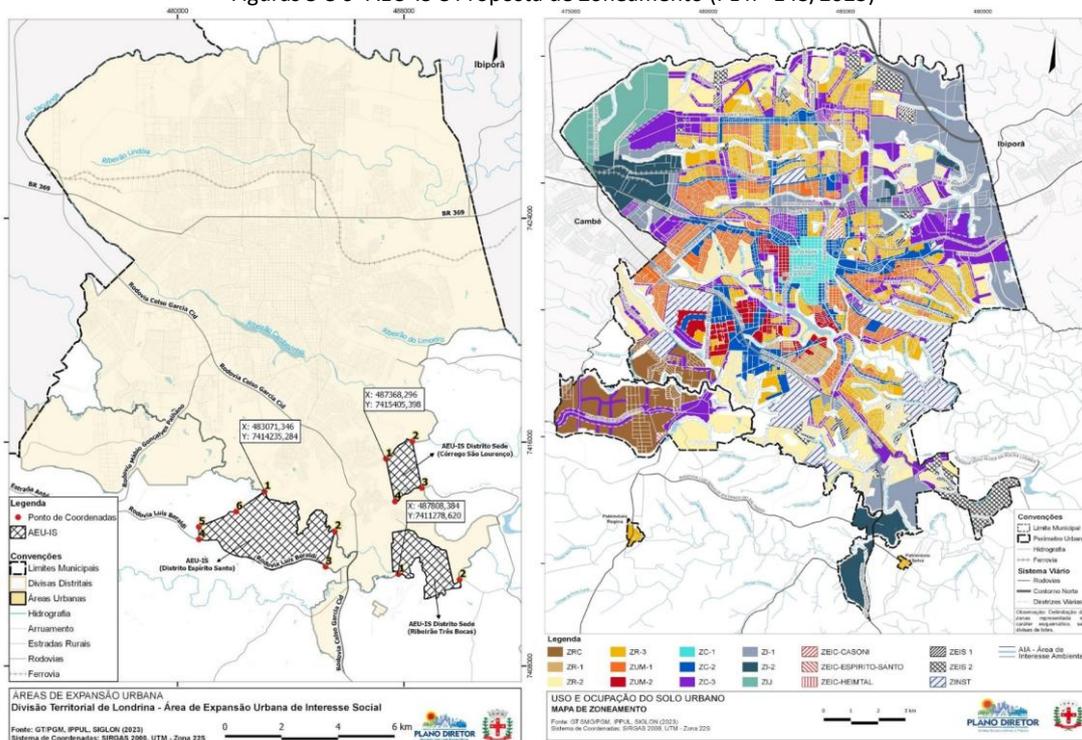
Entende-se que, no caso de Londrina, município caracterizado por uma extensa rede de cursos d'água e projetos para desenvolvimento de parques lineares ao longo desses corpos hídricos, a medida proposta pode apresentar potenciais vantagens. A flexibilização das normas urbanísticas pode conduzir a uma facilitação na implantação de habitações de interesse social, além de, ao dispensar a doação de áreas para praças e instituições públicas em determinadas situações, abrir espaço para uma melhor distribuição de recursos urbanos e, possivelmente, uma maior eficiência na utilização do espaço urbano disponível. Esta abordagem, todavia, deve ser monitorada e avaliada, de modo a garantir que não comprometa a qualidade de vida dos moradores, evidenciando ainda mais a desigualdade no acesso aos serviços, espaços e equipamentos urbanos.

Novamente, cabe ressaltar que, embora as propostas acima destacadas possam demonstrar incentivos à produção de empreendimentos de habitação de interesse social, podendo virem a reduzir o déficit habitacional existente, a localização dessas áreas se mostra antagônica no que diz respeito ao direito à cidade e à inclusão dessa população na malha urbana já consolidada.

Ao se compararem, figuras 5 e 6, a Área de Expansão urbana de Interesse Social (Distrito Espírito Santo) e a proposta de zoneamento do Projeto de Lei nº 143/2023, nota-se

uma proximidade entre as possíveis futuras habitações de interesse social na zona sul e a Zona Industrial 2, dentro do perímetro urbano.

Figuras 5 e 6- AEU-IS e Proposta de Zoneamento (PL nº 143/2023)



Fonte: COHAB, 2024 e LONDRINA, 2023

O Projeto de Lei nº 143/2023, no Art. 65, define a Zona Industrial 2 (ZI-2) como destinada à concentração de indústrias de maior risco ambiental e incomodidade. Dentre os usos permitidos que podem ser nocivos à população, podem-se citar, especificamente, atividades como Comércio e Serviços e (CS-e) e Comércio e Serviços f (CS-f). A primeira compreende atividades terciárias envolvendo produtos perigosos e serviços de transporte, enquanto a segunda inclui atividades que exigem maior controle de localização devido ao seu potencial de risco e incomodidade, sendo claramente incompatíveis com o uso residencial.

Além das atividades de Comércio e Serviços, a Zona Industrial 2 conta com atividades industriais de usos permitidos, como a Indústria c (Ind-c), que inclui indústrias de processamento inicial de matéria-prima natural e indústrias alimentícias ou químicas com restrições locais.

Ademais, como usos permissíveis, considera-se a Indústria d (Ind-d), que compreende indústrias com maior potencial de risco, nocividade ou incomodidade, também incompatível com áreas residenciais. No entanto, tais atividades somente poderão ser instaladas se obedecidos os critérios de área máxima utilizada na zona, ou com área utilizada superior à máxima permitida na zona mediante parecer favorável ao Relatório de Caracterização de Atividade Econômica (Londrina, 2023).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da evolução legislativa referente à habitação de interesse social em Londrina revela uma trajetória marcada por conflitos entre propostas técnicas e interesses político-econômicos. O Estatuto da Cidade (2001), que fundamenta a gestão democrática das cidades e a função social da propriedade, parece ter sido, em alguns momentos, desviado de seus princípios fundamentais. O déficit habitacional significativo em Londrina, que atinge cerca de 58.799 mil famílias, exige uma abordagem que priorize a inclusão social e o aproveitamento de vazios urbanos, como originalmente proposto pelo IPPUL na revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) em 2022.

A proposta inicial do IPPUL para as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) visava justamente a ocupação de vazios urbanos, promovendo um zoneamento includente, que contribuiria para a redução da segregação territorial. No entanto, a introdução da Área de Expansão Urbana de Interesse Social (AEU-IS), conforme artigo 19 da Lei 13.718/2023, representa uma alteração nessa abordagem. Ao priorizar a criação de novas áreas habitacionais em regiões periféricas, a proposta pode acabar por intensificar a especulação imobiliária e perpetuar a segregação espacial, afastando a população de baixa renda dos centros urbanos consolidados.

Além disso, a localização das novas AEU-IS próximas a zonas industriais de maior risco ambiental e incomodidade, como a Zona Industrial 2 (ZI-2), agrava ainda mais a questão da qualidade de vida. A presença de indústrias com alto potencial de geração de ruído, manipulação de produtos perigosos e risco ambiental próximo a áreas residenciais é incompatível com o uso residencial e pode expor a população a riscos significativos.

Portanto, apesar dos esforços para ampliar a oferta de habitação de interesse social utilizando-se da flexibilização dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a reduzir custos e incentivar a construção de habitações de interesse social, entende-se que as alterações propostas pela COHAB são passíveis de críticas, pois se perpetua um modelo de produção de habitação de interesse social em áreas periféricas, contribuindo para o aumento dos vazios urbanos e da especulação imobiliária, e, conseqüentemente, para a segregação territorial.

É fundamental que a legislação de uso do solo mantenha o foco na inclusão social e na função social da propriedade urbana, conforme os princípios do Estatuto da Cidade (2001). As áreas de expansão habitacional devem ser planejadas de maneira integrada ao tecido urbano existente, garantindo infraestrutura adequada e qualidade de vida para todos os cidadãos.

Dessa maneira, compreende-se que a criação das AEU-ISE, embora aparente ser bem-intencionada na tentativa de mitigar o déficit habitacional, precisa ser avaliada para assegurar que não comprometa os objetivos maiores de justiça social. O desafio, assim, é o de encontrar um equilíbrio que permita a criação de novas unidades habitacionais sem que se sacrifique a inclusão social e o direito à cidade, conforme defendido na proposta inicial do IPPUL.

4. REFERÊNCIAS

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. *Soc. & Nat.* Uberlândia, v.25, p.239-254, maio/ago, 2013.

- ANTONELLO, I. T.; VEIGA, L. A.; BERTINI, I. T. **Cidade excludente: o ordenamento do território urbano atrelado a política habitacional em Londrina/Pr.** IN: XIX ENANPUR 2022, v. 19, 2022, Blumenau. Anais [...] Blumenau, 2022, p. 1-26.
- ARIAS NETO, J. M. **O Eldorado: representações da política em Londrina (1930-1975).** 2ed. Londrina: Eduel, 2008.
- BERTINI, I. T. **As Políticas Habitacionais e a Produção do Espaço Urbano de Londrina-Pr.** 2023. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Estadual de Londrina, 2023.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mai. 2024.
- BRASIL. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso em: 23 mai. 2024.
- CML. **Conheça Londrina.** Disponível em: https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/historia_londrina.xhtml. Acesso em 27 mai. 2024.
- CNM. IBGE anuncia retorno da utilização do termo favela no censo demográfico. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/ibge-anuncia-retorno-da-utilizacao-do-termo-favela-no-censo-demografico>. Acesso em: 25 mai. 2024.
- COHAB. **Plano Diretor AEU-IS – Diagnósticos e Proposições.** 2024. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/58627-caderno-compilado-aeu-is/file>. Acesso em: 26 mai. 2024.
- FRESCA, T. M. A área central de Londrina: uma análise geográfica. **Geografia - Londrina.** v. 16, n. 2, jul./dez. 2007
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil.** 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 25 mai. 2024.
- IBGE. **Cidades e Estados: Londrina.** 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/londrina.html>. Acesso em 24 mai. 2024.
- LONDRINA. Cadernos Técnicos da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano - LUOS Caderno 7 – Diagnóstico de zonas da Lei Municipal 12.236/2015 – Usos do solo. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/plano-diretor-2018-2028-1/cadernos-tecnicos/48652-caderno-7-zonass/file>. Acesso em: 26 mai. 2024.
- LONDRINA. Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML e dá outras providências. **Câmara Municipal de Londrina.** LONDRINA, PR. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2008/web/LE106372008consol.html> Acesso em 28 set. 2022.
- LONDRINA. Lei nº 12.236, de 29 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo no Município de Londrina e dá outras providências. **Câmara Municipal de Londrina.** LONDRINA, PR. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2015/web/LE122362015consol.html>. Acesso em 24 mai. 2024.
- LONDRINA. Projeto de Lei - Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo Urbano no Município de Londrina, e dá outras providências. **Câmara Municipal de Londrina.** LONDRINA, PR. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/projetos/2023/PL001432023.pdf>. Acesso em 27 mai. 2024.
- LONDRINA. **Relatório 3: Minutas dos Projetos de Lei Uso e Ocupação do Solo.** Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/52873-relatorio-3-luos/file>. Acesso em: 27 mai. 2024.
- SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 5. Ed. 2013. 174p.
- SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, RS, Ano 1, n.1, Jul., 2009.