

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM LONDRINA: UMA ANÁLISE DE SUA DISPOSIÇÃO NA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Nathalia Moraes Marcolin ¹
Ideni Terezinha Antonello ²

RESUMO

A busca por uma cidade mais justa, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (2001), muitas vezes não se traduz de maneira efetiva no ordenamento territorial urbano. A segregação e a desigualdade são frequentemente evidentes no espaço, e fragilidades podem ser identificadas no principal instrumento de planejamento municipal, o Plano Diretor, especialmente no que diz respeito ao acesso à moradia, que está intrinsecamente ligado ao princípio fundamental do Estatuto da Cidade: o direito à função social da cidade e da propriedade privada. Neste sentido, o objetivo central desta pesquisa é compreender as intencionalidades presentes na implementação de diretrizes voltadas à habitação na configuração do espaço urbano. Para tal, tem-se como procedimentos metodológicos uma revisão bibliográfica a respeito das Habitações de Interesse Social, seguida de uma análise documental dos Planos Diretores de Londrina, da Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente (Lei Municipal nº 12.236/2015), a minuta de lei proposta pelo IPPUL (2022) e o Projeto de Lei nº 143/2023, que virá a substituir a legislação vigente. Como principais resultados, encontra-se uma cidade marcada pela segregação promovida pelo então zoneamento e interesses em modificar essa dinâmica urbana a partir da revisão do Plano Diretor Municipal de Londrina e de suas leis específicas.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social; Uso e Ocupação do Solo, Plano Diretor Municipal, Ordenamento territorial.

ABSTRACT

The pursuit for a fairer city, as advocated by the Federal Constitution of 1988 and the City Statute (2001), often does not translate effectively into urban territorial planning. Segregation and inequality are often evident in space, and weaknesses can be identified in the main instrument of municipal planning, the Master Plan, especially regarding the access to housing, which is intrinsically linked to the fundamental principle of the City Statute: the right to the social function of the city and private property. In this sense, the central objective of this research is to understand the intentions present in the implementation of housing guidelines in the configuration of urban space. For this, the methodological procedures are a bibliographic review about Social Interest Housing, followed by a documentary analysis of the Master Plans of Londrina, the current Land Use and Occupation Law (Municipal Law No. 12,236/2015), the draft law proposed by IPPUL (2022) and Bill No. 143/2023, which will replace the current legislation. The main findings reveal a city marked by segregation promoted by the existing zoning and interests in changing this urban dynamic through the revision of the Municipal Master Plan of Londrina and its specific laws.

¹ Mestranda do Curso de Geografia da Universidade Estadual de Londrina - UEL, nathalia.moraes@uel.br;

² Professora Doutora Associada do Curso de Geografia da Universidade Estadual de Londrina - UEL, Pesquisadora CNPq - Bolsista de produtividade em Pesquisa 2. antonello@uel.br.

Keywords: Social Interest Housing, Land Use and Occupation, Municipal Master Plan, Spatial Planning.

INTRODUÇÃO

A problemática habitacional, ainda que antiga, evidencia uma urgência social fortemente cristalizada no espaço. A segregação e a desigualdade aparecem de forma concreta no ordenamento territorial das cidades, mostrando-se como um campo de grande relevância na Geografia na busca do entendimento de como estas dinâmicas são desenvolvidas, presenciadas e, também, no esforço para a superação delas. Embora existam legislações que determinem ações a serem aplicadas pelos municípios na busca de uma cidade mais justa, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001), a eficácia de tais diretrizes e alcance de seus objetivos é bastante questionada. Em estudo e análise de relatórios dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade, Santos Junior e Montandon (2011) destacam as fragilidades presentes na principal ferramenta de planejamento a nível municipal, incluindo no que se refere ao acesso à moradia, diretamente ligadas ao seu fundamento básico: o direito à função social da cidade e da propriedade privada.

Os Planos Diretores, em geral, incluem as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade (2001), contudo, suas disposições, regulamentações, definições e aplicabilidade mostram-se insuficientes e superficiais, sem propiciar o arcabouço legal para que se cumpram seus preceitos (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). Quando abordados temas referentes à habitação, pautada no ideário da reforma urbana, seus instrumentos se revelam deficientes e/ou carecem de definições concretas e aplicáveis. O principal instrumento utilizado voltado à habitação social se refere às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), altamente presente nos municípios brasileiros.

Todavia, a despeito de sua alta expressão, suas aplicações não demonstram, em sua maioria, uma real intenção de inserção da população de baixa renda na cidade – percebe-se uma segregação socioespacial mesmo dentro de um instrumento que busca garantir a inclusão, no momento em que cria zonas em áreas mal localizadas e com déficit de infraestrutura para a população. Tal situação foi identificada no estudo sobre a segregação residencial e as diretrizes do planejamento urbano de Londrina realizado por Marques e Antonello (2021), ao colocarem que: “It can be inferred that the dynamics of urban segregation are maintained by the choices of urban zoning, since projects of social housing are pushed to the periphery of the urban network” (2021, p. 12).



Este posto, com a recente aprovação do novo Plano Diretor Municipal de Londrina (Lei Municipal nº 13.339/2022) e a proposta de minuta de Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) divulgada pelo IPPUL no processo de revisão do PDML 2018 – 2028, tem-se como objetivo desta pesquisa comparar a configuração espacial das ZEIS destinadas às habitações de interesse social no município de Londrina entre a lei vigente (Lei Municipal nº 12.236/2015) e a nova proposta, de modo a avaliar seus objetivos, intencionalidades, definições e aprender as inovações ou retrocessos no processo de revisão da LUOS. De maneira a complementar a análise, busca-se tratar também, do Projeto de Lei nº 143/2023, referente à lei de Uso e Ocupação do Solo, enviado à Câmara Municipal de Londrina já com alterações após as audiências públicas realizadas em outubro de 2022.

METODOLOGIA

Para a realização desta investigação, inicialmente faz-se uso de uma revisão bibliográfica a respeito das Habitações de Interesse Social, partindo da leitura de legislações sobre a temática, bem como artigos, livros, entre outros. Dessa forma, pretende-se trazer a definição de Habitação de Interesse Social, juntamente de seu histórico, importância e estabelecimento em Londrina. Em seguida, a partir da leitura e análise dos Planos Diretores do Município de Londrina (2008 e 2022), busca-se compreender como foi elaborado o planejamento do território com relação às ZEIS.

Por fim, com a nova proposta de Lei de Uso e Ocupação do Solo apresentada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL), bem como com o Projeto de Lei nº 143/2023, objetiva-se compará-la, a partir de uma análise documental, no que se refere às ZEIS no município, com a legislação ainda vigente (Lei Municipal nº 12.236/2015). Tal percurso metodológico, conforme Junior *et al* (2021), “[...] se configura em um procedimento que utiliza técnicas específicas para a apreensão e compreensão de variados tipos de documentos e que adota para tal cauteloso processo de seleção, coleta, análise e interpretação dos dados” (2021, p. 49). Assim, visa-se analisar se as políticas, diretrizes e instrumentos estão sendo, de fato, aplicadas e quais as intencionalidades ali presentes, e como o espaço urbano está sendo pensado em relação às habitações de interesse social em Londrina – PR.

REFERENCIAL TEÓRICO

Com o propósito de superar um legado social marcado pela exclusão da população menos abastada, em qualquer que seja o âmbito, a Constituição Federal, promulgada em 1988, traz como um de seus pilares a promoção de uma reforma na dinâmica urbana até então presenciada. Dessa forma, o documento constitucional não apenas estabelece diretrizes legais, mas também expressa um compromisso com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. A promoção dessa reforma urbana não se limitaria apenas à infraestrutura física das cidades, abrangendo também aspectos sociais, econômicos e culturais, visando a construção de um ambiente urbano que promova a qualidade de vida e a participação de todos os cidadãos no desenvolvimento coletivo.

A segregação socioespacial se apresenta como um dos mais graves problemas enfrentados no país, visto que a ausência de infraestrutura, precariedade dos equipamentos urbanos, riscos sociais e ambientais e a vulnerabilidade acabam por consolidar, no espaço, as relações discrepantes entre as classes sociais e seus espaços de moradia, convívio e trabalho. Nesse sentido, ao dedicar dois artigos (art. 182 e art. 183) à política urbana, a Constituição promove a descentralização política, atribuindo aos municípios a autonomia de definição do uso e ocupação do solo, visando o desenvolvimento, a gestão e o planejamento urbanos a nível local, garantindo, evidentemente, seu principal pilar: o princípio da função social da cidade e da propriedade.

Como mencionado, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal garantiram ao poder municipal a competência de se definir o uso e a ocupação do solo urbano. De modo a complementar os artigos, objetivando estabelecer diretrizes para esta nova estrutura jurídico-urbanística, cria-se o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Com o Estatuto da Cidade, fica definida a obrigatoriedade da elaboração de Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano em todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, conforme art. 41 – no caso do Paraná, por determinação estadual, todos os 399 municípios devem elaborar seus planos diretores.

Quando se apresenta a ideia de desenvolvimento, de acordo com Souza (2002), é comum que seja associada ao “economicismo, etnocentrismo, teleologismo e conservadorismo”. Geralmente pensado como sinônimo de desenvolvimento econômico, por vezes, conforme Souza (2002), é amenizado no sentido econômico, mas ainda carrega a visão de modernização da sociedade “em seu sentido capitalista e ocidental” (SOUZA, 2002, p. 60), tal qual a visão propagada pelo urbanismo modernista. Entretanto, para o autor, desenvolvimento seria uma mudança social positiva, no qual seriam validadas as especificidades dos grupos sociais, bem como seus valores culturais e particularidades histórico-geográficas. O desenvolvimento seria,

sempre, uma mudança para melhor e, para tanto, caso o desenvolvimento venha trazer efeitos colaterais indesejados, não deverá ser identificado como tal.

Nesta perspectiva, Souza (2002) aponta para o conceito de desenvolvimento socioespacial, o qual tem como objetivo uma melhoria da qualidade de vida juntamente com o aumento da justiça social, de modo a contemplar tanto as relações sociais, quanto a própria espacialidade. Assim, não se trata apenas de um desenvolvimento social, como muitos compreendem. Segundo Souza (2002), o espaço, em sua multidimensionalidade, vem sendo negligenciado, ocasionando, conseqüentemente, a mesma negligência para com a espacialidade da sociedade. Para que se evite tal problema, o autor traz a utilização do termo “desenvolvimento socioespacial”, sendo a melhoria de vida como satisfação de necessidades básicas e não-básicas e a justiça social como “tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente” (cf. HELLER, 1998:16 apud SOUZA, 2002, p. 62). No entanto, Souza (2002) questiona o quão abstrato pode ser este conceito, visto que se trataria de uma igualdade ou desigualdade em relação a quê? Para o autor, a busca pelo aumento da justiça social e pela melhoria da qualidade de vida é interligada e complementar. A promoção da justiça social orienta e contextualiza os esforços para melhorar a qualidade de vida, enfatizando a importância de se atender às necessidades básicas dos grupos menos privilegiados,

O planejamento é, portanto, compreendido como um meio de se garantir os dois pontos necessários ao desenvolvimento socioespacial, não como um fim em si mesmo. A finalidade do planejamento – bem como da gestão – seria a superação de problemas, onde é imprescindível que haja a união de conhecimentos dos cidadãos autônomos e dos planejadores/pesquisadores para atingir os objetivos com a participação popular nas definições e implementações de estratégias de desenvolvimento urbano.

Promulgado em 2001, após onze anos de tramitação no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade (2001) emerge com o intuito de fortalecimento da gestão democrática e participativa e de garantia da função social da cidade, além de objetivar:

[...] a inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação sócio-espacial *[sic]* e da degradação ambiental. Buscou-se, também, oposição à lógica assimétrica entre centro e periferia, pois enquanto nas áreas centrais verificam-se os constantes investimentos públicos e uma urbanização consolidada e legalizada, nas áreas periféricas, sem contar os inúmeros conflitos socioespaciais, nota-se carência de investimentos públicos e urbanização precária. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 14)

Assim, em âmbito municipal, com o Plano Diretor e legislação complementar/específica, definem-se os conceitos, os instrumentos urbanísticos a serem

aplicados às prioridades municipais, as parcerias público-privadas passíveis de elaboração, gestão democrática, entre outros. Dentre as definições de conceitos, cabe destacar a questão da função social da propriedade. Conforme consta no art. 39 da Lei 10.257/2001, tem-se seu cumprimento quando:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001)

Entende-se, de tal forma, que o estabelecimento da função social da propriedade acaba por impor limites ao seu uso pelo seu proprietário diante da situação desigual do acesso à moradia da sociedade, buscando a construção de uma cidade mais justa. Tal discussão com relação ao cumprimento ou não da função social da propriedade é de grande repercussão e importância no Brasil como um todo, seja da propriedade urbana ou rural. Para que este direito seja assegurado, foram estabelecidos instrumentos de planejamento urbano no Estatuto da Cidade (2001), demonstrando uma concepção mais politizada de planejamento.

Todavia, apesar da incorporação destes instrumentos nos Planos Diretores, seguindo o que se exige no Estatuto da Cidade, suas aplicações se dão de diferentes formas, como apontam Santos Junior e Montandon (2011):

Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. Por outro lado, alguns Planos avançaram no delineamento de estratégias de desenvolvimento urbano que dialogam com as dinâmicas locais e com a perspectiva de cumprimento da função social da propriedade pactuada com os diversos segmentos da sociedade. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 33).

Há grande precariedade na disposição dos instrumentos nos Planos Diretores, de modo geral, especialmente aqueles que não exigem detalhamento na própria lei geral, mas sim em lei específica, conforme Santos Junior e Montandon (2011). Para que haja, de fato, a implementação dos instrumentos, torna-se necessária regulamentação suficiente para assegurar sua efetivação e incorporação.

Sem a adequada conceituação, demarcação no território e definição de parâmetros urbanísticos, o instrumento perde sua efetividade quando o proprietário pretender a viabilização de um projeto, correndo-se o risco da [sic] área ser destinada a outra finalidade. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 35)

Destaca-se o papel do zoneamento que, apesar de velado pelo discurso de evitar o super adensamento, limitar certos usos e promover a saúde e o bem-estar, nasce como ferramenta de

exclusão de certos grupos sociais e promoção da manutenção do *status quo*. Tem em suas bases, de acordo com Souza (2002), o aspecto funcionalista e segregador abraçado pelo Urbanismo Modernista, tendo este encontrado seus preceitos na Carta de Atenas de 1933, com a ideia de separação rígida de usos, como área para habitar, trabalhar, recrear e circular. Tal funcionalismo carrega consigo, também, uma visão higienista, conforme Souza (2002), onde há a separação dos usos em nome da ordem e da higiene, tratando a cidade como um organismo doente e, por consequência, o urbanismo como salvador e ordenador do espaço urbano – ideia bastante difundida por Le Corbusier. Assim, “o caráter ‘funcionalista’ do zoneamento convencional incorpora e acoberta a sua dimensão socialmente excludente e conservadora, a qual pode ser mais ou menos explícita.” (SOUZA, 2002, p. 256), contudo, tal modelo demasiadamente rígido pode – e deve – ser evitado.

Apesar da rigidez funcionalista criticada por Souza (2002), compreende-se que a separação e usos não é, por si só, maléfica, visto que a separação entre usos residenciais e industriais, por exemplo, é de grande importância. Contudo, torna-se um problema quando a exclusão se refere à determinadas parcelas da sociedade – sendo essas, evidentemente, a população mais pobre. Assim, o autor sugere um zoneamento incluyente ou zoneamento de prioridades, onde dar-se-ia prioridade aos bairros mais pobres, investindo em equipamentos urbanos, infraestrutura e satisfação de necessidades básicas em detrimento dos bairros mais abastados e privilegiados. Neste sentido, a principal preocupação do zoneamento incluyente seria a “[...] identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado” (SOUZA, 2002, p. 263).

O zoneamento de prioridades tem como inspiração o ideário da reforma urbana, essa sendo uma reforma social e estrutural com evidente dimensão espacial (SOUZA, 2003), e não uma remodelação do espaço físico. Dentre seus objetivos, visa-se o mesmo do desenvolvimento socioespacial apresentado pelo autor anteriormente: melhorar da qualidade de vida da população e elevar o nível de justiça social. Em se tratando de seus objetivos específicos, os mais importantes são:

- 1) coibir a especulação imobiliária, a qual, tipicamente, corre desenfreada em cidades de países periféricos e semiperiféricos; 2) reduzir o nível de disparidade socioeconômico espacial intraurbana, assim reduzindo o nível de segregação residencial; 3) democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano. (SOUZA, 2003, p. 113)

Tais objetivos encontram-se na Constituição de 1988, bem como no Estatuto da Cidade (2001), prevendo, portanto, sua incorporação por meio dos Planos Diretores. Contudo, como

Souza (2003) traz, depender de órgãos de planejamento, jurídicos e políticos, ainda que progressistas, para a efetivação de uma reforma urbana acabaria gerando uma reforma “de cima para baixo”, sem, de fato, tratar-se de uma construção coletiva. Porém, ainda que os meios de se propor uma reforma urbana não sejam os ideais, deve-se valorizar a instituição de instrumentos capazes de colaborar com os objetivos acima mencionados.

Retomando a ideia de “zoneamento includente” trazida por Souza (2002), o qual visa a identificação de áreas a serem priorizadas, o autor traz que, convencionalmente, tais espaços têm sido chamados de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) ou AEIS (Área Especial de Interesse Social), compreendendo as favelas, loteamentos irregulares e vazios urbanos. No caso das favelas, por se tratar de áreas de ocupação ilegal, deve ser pensado um processo de regularização fundiária facilitada ao se instituir uma ZEIS, com tratamento urbanístico adequado à área para que haja uma urbanização dela por meio da implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos. Já no caso dos loteamentos irregulares, conforme Souza (2002), se diferenciam de ocupações, pois seus moradores geralmente possuem algum tipo de documentação e, conseqüentemente, maior segurança jurídica, porém ainda se trata de área onde são necessárias intervenções urbanísticas para regularização do assentamento. Por fim, com relação aos vazios urbanos, estes compreendem as terras urbanas ociosas, muitas das vezes como mecanismo de especulação imobiliária, onde deve se incidir o IPTU progressivo no tempo.

A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, comumente conhecidas por ZEIS, está alicerçada no Estatuto da Cidade (2001), no inciso V do art. 4º, no qual estão dispostos os institutos jurídicos e políticos que devem ser instituídos, juntamente com outros instrumentos de planejamento urbano, pelo Plano Diretor. Estas zonas se apresentam como o maior instrumento de utilização pelos municípios com relação à moradia, visto que são destinadas áreas para regularização fundiária e urbanística, além de delimitação de terrenos para implantação de projetos habitacionais, intuito um banco de terras destinado a habitação de interesse social.

No entanto, ainda que a instituição de ZEIS e AEIS venha sendo amplamente prevista nos planos diretores pós-Estatuto da Cidade, poucas delas são delimitadas e regulamentadas no próprio plano, exigindo regulamentação posterior. Em sua maioria, as ZEIS são delimitadas em áreas previamente ocupadas por assentamentos precários da população de baixa renda, conforme Santos Junior e Montandon (2011), como favelas, loteamentos irregulares, clandestinos, entre outros, buscando-se a regularização fundiária, além da previsão de áreas vazias para implantação de projetos habitacionais, confirmando o que foi apresentado acima

por Souza (2002). Percebe-se, assim, a disseminação do conceito de ZEIS nos planos diretores, porém, ainda que se tenha buscado uma reafirmação do direito à moradia, à cidade e à terra urbanizada aos mais pobres, suas localizações deixam a desejar (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). Segundo os autores:


Certamente, a reserva de área para habitação popular em áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor, daí a raridade das ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas no Brasil. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 75)

Nesse sentido, Villaça (1986), ao discorrer a respeito das transformações territoriais comandadas pela classe dominante e o mercado imobiliário nas cidades, aponta para pontos como acessibilidade e disponibilidade de serviços públicos. Os melhores terrenos, assim considerados, seriam os mais bem localizados e com melhor infraestrutura, destinados à população com mais dinheiro; já os piores, seriam os piores em termo de localização e equipamentos, destinados à população pobre. Cria-se, portanto, um processo de segregação social que acaba por expulsar a população pobre da cidade e do seu direito garantido em lei. Para Santos Junior e Montandon (2011), o modelo construído historicamente e vivenciado atualmente no que tange à segregação socioespacial destina a população de baixa renda às periferias, observando-se uma tendência de insuficiência de moradia digna e ausência de ações para a superação da situação.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em 2008, Londrina aprovou seu primeiro Plano Diretor, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade, por meio do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina - PDPML, estabelecido pela Lei Municipal nº 10.637/2008. O Capítulo VIII do plano abrange a Política Municipal de Habitação, delineando seus objetivos, diretrizes, princípios e ações estratégicas. O termo "Zona Especial de Interesse Social" (ZEIS) é introduzido pela primeira vez no artigo 41, inciso V, destacando a intenção de instituir tais zonas. O inciso XIV posteriormente menciona a necessidade de estabelecer parâmetros para a criação dessas zonas.

No que se refere às ações estratégicas, o artigo 42 aponta para a importância de regulamentar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade na legislação municipal, com o inciso XVII enfatizando a incorporação das ZEIS como uma estratégia política e urbanística para lidar com a problemática habitacional da população de baixa renda.




O Plano Diretor Participativo do Município de Londrina (PDPML) de 2008 adota instrumentos urbanísticos em conformidade com o Estatuto da Cidade, direcionados para assegurar a função social da cidade. Entre seus objetivos gerais, conforme delineado no art. 6º, busca possibilitar a promoção humana e qualidade de vida da população, mediante o enfrentamento das causas da pobreza e a redução das desigualdades sociais, garantindo a todos o acesso a recursos e serviços públicos que proporcionem os meios físicos e psicossociais essenciais para alcançar a autonomia individual (LONDRINA, 2008)

Diversos são os instrumentos voltados à política urbana descrito no PDPML, no art. 125, incluindo o PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios), Outorga Onerosa do Direito de Construir, IPTU Progressivo no Tempo, entre outros. No entanto, a despeito das suas descrições, sua aplicabilidade não foi efetivada, conforme apontam Marques da Costa e Antonello (2021, p. 3) “[...] despite municipal instruments taking into consideration the national orientations, the implementation of these orientations is only partially fulfilled, contributing to the failure of municipal development objectives”.

Com a atribuição de definir as ZEIS, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 12.236/2015) estabelece sete zonas especiais com destinação a projetos específicos, possuindo parâmetros de uso e ocupação específicos. De acordo com o art. 186, a ZEIS

[...] é a área urbana destinada predominantemente 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)

Três foram as categorias criadas para as Zonas Especiais de Interesse Social (LONDRINA, 2015), sendo elas:

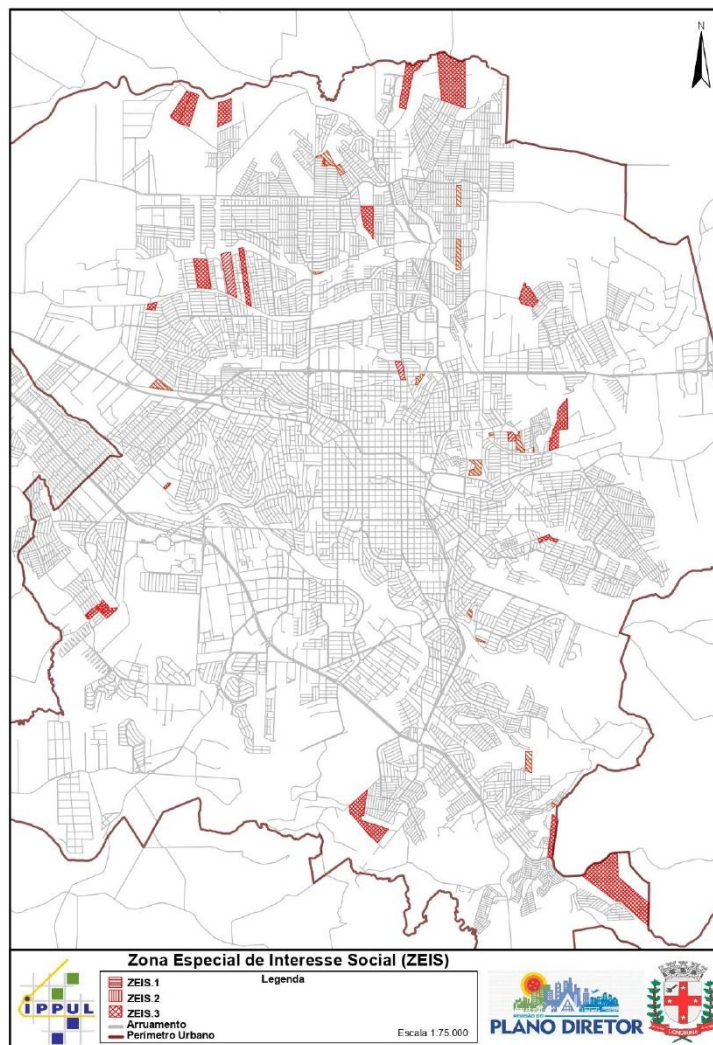
- **ZEIS 1:** São áreas públicas ou privadas ocupadas informalmente por grupos populacionais vulneráveis em que existe interesse público em promover programas habitacionais de interesse social e regularização fundiária, urbanística e jurídica nessas áreas.
 - **ZEIS 2:** Referem-se a áreas de conjuntos habitacionais irregulares e parcelamentos irregulares e até clandestinos, de interesse social e têm a possibilidade de regularização dos imóveis conforme a legislação vigente. São áreas ocupadas, preferencialmente, por segmentos populacionais socialmente vulneráveis e foram desenvolvidas por entidades públicas ou empreendedores particulares.
 - **ZEIS 3:** São glebas e terrenos não parcelados ou não edificadas, não utilizados ou subutilizados para fins urbanos, bem como edificações não utilizadas ou subutilizadas.
- 

Essas áreas estão localizadas prioritariamente em áreas onde há infraestrutura urbana ou em terrenos nos quais há interesse em promover programas habitacionais de interesse social.

O art. 187 explicita a necessidade de regulamentação das ZEIS via legislação específica dentro do prazo de 180 dias após a publicação da Lei Municipal nº 12.236/2015. Até sua promulgação, os parâmetros a serem adotados nas ZEIS seriam iguais aos da Zona Residencial 3 – ZR-3. Atualmente, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo encontra-se em tramitação na Câmara de Vereadores de Londrina pelo Projeto de Lei nº 143/2023, ao passo que a legislação relacionada às ZEIS não foi sequer elaborada.

Quanto à localização das ZEIS no município, pode-se perceber na Figura 1 que, dentre os 42 lotes de ZEIS existentes, nenhum deles se encontra na região central – aliás, com vários lotes de grandes dimensões bastante próximos do limite do perímetro urbano.

Figura 1 – Localização das ZEIS em Londrina.



Fonte: IPPUL, 2022.



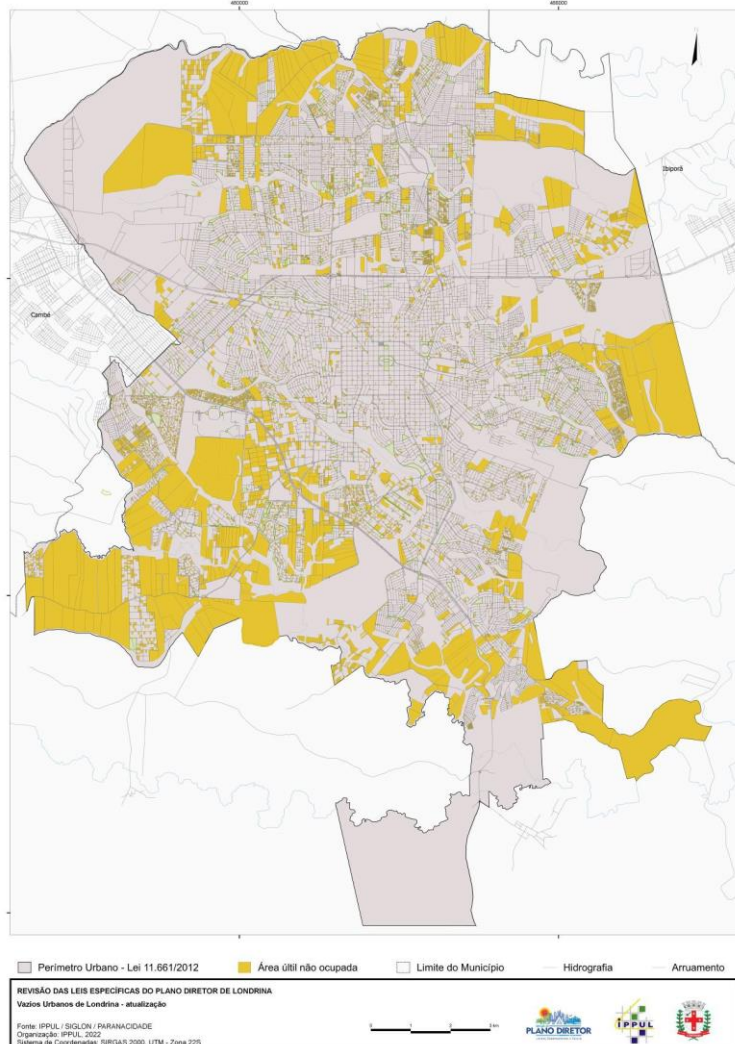
Conforme indicado pelo IPPUL (2022), alguns dos maiores lotes de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), especialmente na região norte, carecem de parcelamento do solo, permanecem sem uso ou até mesmo abrigam atividades voltadas ao uso rural. Embora as ZEIS na zona leste demonstrem maior consolidação, persistem significativas disparidades em termos de infraestrutura dentro da mesma categoria de zoneamento (ZR-3).

Mesmo considerando o uso pretendido para todos os lotes, observa-se na Figura 1 a formação de uma cidade dispersa e segregacionista, onde a população de menor renda é relegada à margem da cidade, tanto de maneira física quanto simbólica, evidenciando um padrão de zoneamento excludente, no qual a população mais desfavorecida é distanciada dos demais membros da sociedade.

Entende-se, desta forma, como os instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade no que tange o acesso à terra e à moradia estejam presentes nos Planos Diretores – ao menos, no caso em questão, no Plano Diretor Participativo do Município de Londrina (2008), podem acabar não sendo manejados de forma correta e coerente, proporcionando a apropriação do território por toda a coletividade. Assim, “[...] não basta produzir loteamentos e moradias para cumprir a função social da cidade. Uma cidade sustentável precisa também produzir comércio e serviços, indústrias, equipamentos públicos e áreas de lazer e esporte, e criar condições para que toda a população tenha acesso a eles” (REALI; ALLI, 2010, p. 45).

Além dos pontos acima mencionados, importante destacar a existência de grandes vazios urbanos em Londrina. De acordo com informações do IPPUL (2022), a área desocupada do perímetro urbano (descontadas Zonas Industriais, Áreas de Preservação Permanente, áreas parceladas, aeroporto, entre outros) corresponde a 55.622.836,4m², ou seja, 25,05% do perímetro. Todavia, de modo a identificar a área útil líquida, subtraiu-se o percentual de 38% considerando a média de área destinada a usos institucionais e ao sistema viário, conforme a média obtida nos processos as diretrizes urbanísticas emitidas pelo IPPUL nos últimos anos. Assim, o total de área líquida (Figura 2) disponível dentro do perímetro urbano equivale, em média, a 20,28% (IPPUL, 2022).

Figura 2 – Vazios Urbanos de Londrina



Fonte: IPPUL (2022)

Percebe-se, desta maneira, que não há necessidade de expansão do perímetro, especialmente com a justificativa de se construírem mais habitações de interesse social, dado que Londrina possui um ande contingente de vazios urbanos, incluindo em regiões centrais, estas dotadas de infraestrutura, da área urbana. a

Em comparação com o mapa referente às ZEIS presentes atualmente em Londrina, em especial os da região norte, percebe-se que [...] “besides the social impact of the housing location, the legal urbanization of peripheral locations created large urban voids between central and peripheral areas under the urban limit” (MARQUES DA COSTA; ANTONELLO, 2021, p. 12), promovendo, além disso, a especulação imobiliária.

Com a obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor dentro de um período de até dez anos, em 2018 foi encaminhado o Projeto de Lei nº 207/2018 à Câmara Municipal de Londrina, com a Lei Geral do Plano Diretor Municipal de Londrina (2018 – 2028). A legislação foi sancionada no início de 2022, dando origem à Lei Municipal nº 13.339/2022, que institui as diretrizes do novo PDML.



A nova Lei Geral (Lei Municipal nº 13.339/2022), naturalmente, também segue as diretrizes apontadas no Estatuto da Cidade. Entretanto, diferentemente do PDPML de 2008, percebe-se, em sua composição, um atentamento e detalhamento maior às questões do direito e função social da cidade, trazendo, também, princípios de sustentabilidade ambiental, articulação do desenvolvimento regional, equidade e inclusão social e territorial, criando um ambiente digno considerando as especificidades de gênero, etnia etc., todos presentes no Capítulo II, artigo 5º.

No decorrer da lei, tem-se, em variados capítulos e seções, a inclusão do incentivo à produção de HIS, em conjunto com a urbanização e equipamentos; propostas de estabelecimento de medidas que assegurem financiamento para tais habitações; de parâmetros especiais de parcelamento, uso e ocupação; simplificação de normas de aprovação das HIS; a busca pela redução de deslocamentos da população; entre outros.

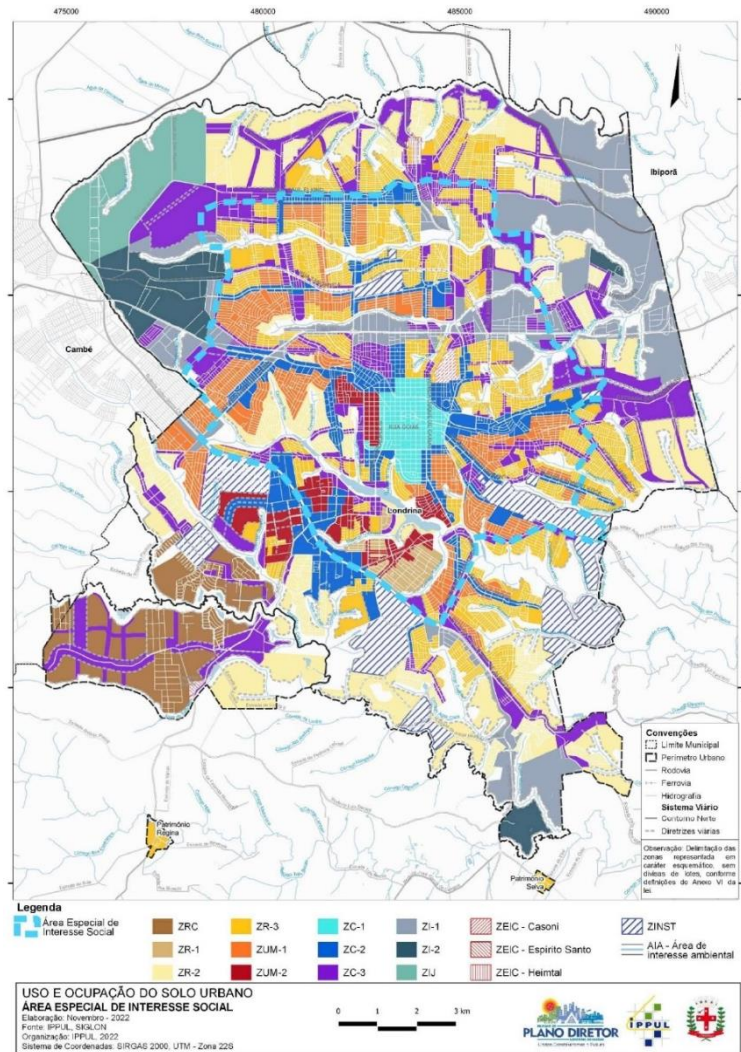
Dessa maneira, visando tanto a utilização de imóveis vagos, mas também de vazios urbanos bastante presentes dentro do perímetro urbano, o uso de instrumentos como a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, IPTU Progressivo no Tempo, concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Operação Urbana Consorciada, EIV etc. todos com seus recursos destinados, em certo grau, às habitações de interesse social.

Partindo da minuta da lei apresentada, define-se, em parágrafo único do artigo 30, a Habitação de Interesse Social como sendo “[...] os empreendimentos cujas unidades habitacionais resultantes sejam destinadas à população de baixa renda na proporção mínima de 70%” (LONDRINA, 2022). Ao tratar das Zonas Urbanas, em seu Capítulo III, a Seção III aborda especificamente as áreas, zonas e setores especiais, estes que compreendem atividades e localidades singulares do ponto de vista do parcelamento, uso e ocupação. Nesta categoria, encontra-se, dentre as três presentes, a Área Especial de Interesse Social (AEIS), “[...] que se destina à habitação para a população de baixa renda, definida como aquela com renda familiar mensal de até 3 (três) salários-mínimos, desconsiderados os benefícios assistenciais;” (LONDRINA, 2022).

De acordo com o artigo 67, 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 inseridas no perímetro urbano (Figura 4), aplicando-se parâmetros urbanísticos compatíveis com a Zona Residencial 2 (ZR-2). Seus parâmetros podem, contudo, ser flexibilizados, conforme artigo 69, de modo a compatibilizar os programas municipais, estaduais ou federais de habitação.



Figura 3 – Área Especial de Interesse Social – Minuta da Lei



Fonte: IPPUL, 2022.

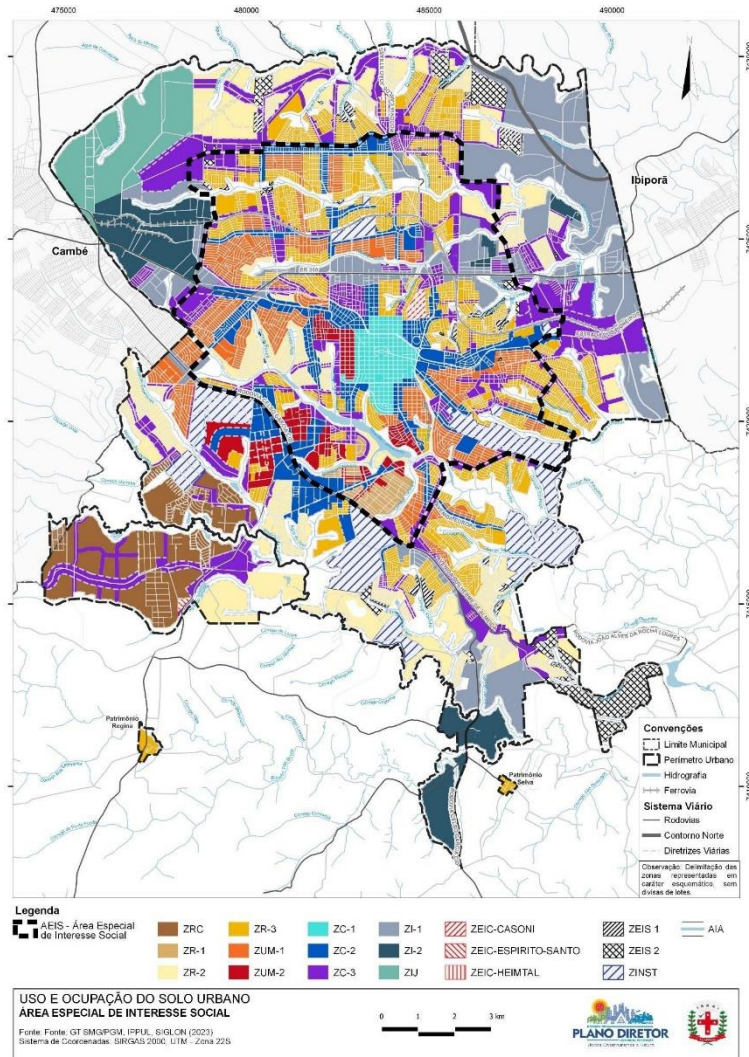
Em vista do que foi apresentado, pode-se inferir que, por meio das propostas apresentadas na minuta da lei – essa ainda a ser discutida e alterada, há um interesse em, de fato, proporcionar o direito à cidade, este previsto no Estatuto da Cidade. Além do que se é percebido na Lei Geral do PDML, a lei específica a qual lhe foi atribuída o dever de definir áreas de habitação interesse social apresenta propostas inovadoras no município marcado pela segregação. Mais do que delimitar ZEIS ou AEIS no zoneamento, permite-se sua implantação em diversas zonas, propondo-se atribuir função aos vazios urbanos encontrados no perímetro urbano, bem como, idealmente, dos demais instrumentos, gerando, portanto, um zoneamento de fato incluyente, na concepção de Souza (2002).

Entretanto, após a realização das audiências públicas em outubro de 2022, foram realizadas alterações na minuta da lei para que esta fosse enviada à Câmara Municipal de Londrina, seguindo demandas e sugestões apresentadas tanto nas audiências, quanto solicitações feitas diretamente ao IPPUL. Assim, pode-se perceber na Figura 4 a existência de



novas áreas destinadas à habitação de interesse social, denominadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), segundo o PL nº 143/2023, “[...] visando a ampliação das possibilidades de construção de habitação de interesse social no Município” (LONDRINA, 2023).

Figura 4 – Área Especial de Interesse Social – Projeto de Lei nº 143/2023



Fonte: LONDRINA (2023)

Originalmente, não havia, por parte do IPPUL (2022), a criação de ZEIS além da área já delimitada de AEIS. Todavia, nota-se que o Projeto de Lei nº 143/2023 apresenta a demarcação de ZEIS em áreas periféricas da cidade, da mesma maneira que a Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente (Lei Municipal nº 12.236/2015). Embora o mapa indique claramente as fronteiras das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o texto do projeto de lei não fornece as definições correspondentes a essas ZEIS, tampouco esclarece seus parâmetros específicos de uso ou ocupação.

Como mencionado, devido à sua aprovação recente, os efeitos do novo Plano Diretor Municipal de Londrina não podem ser, de fato, percebidos na prática até o momento. Todavia, os anseios manifestados na Lei Geral do PDML são notados nas propostas apresentadas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina no processo de revisão das leis específicas do Plano Diretor, como nas minutas apresentadas em materiais técnicos e audiências públicas realizadas em outubro de 2022.

Em vista do que foi apresentado, pode-se inferir que, por meio das propostas apresentadas na minuta da lei, há um interesse em se proporcionar o direito à cidade, este previsto no Estatuto da Cidade (2001). Além do que se é percebido na Lei Geral do PDML, a lei específica a qual lhe foi atribuída o dever de definir áreas de habitação interesse social apresenta propostas inovadoras no município marcado pela segregação. Mais do que delimitar ZEIS ou AEIS no zoneamento, permite-se sua implantação em diversas zonas, propondo-se atribuir função aos vazios urbanos encontrados no perímetro urbano, bem como, idealmente, dos demais instrumentos.

Percebe-se, no entanto, que o Projeto de Lei nº 143/2023 recebeu alterações em relação à minuta da lei que acabam por distorcer o propósito inicial das AEIS. Reproduz-se, de tal maneira, o mesmo problema encontrado na legislação vigente no município, de modo a incentivar a construção de habitação de interesse social em regiões ausentes de infraestrutura e equipamentos urbanos, representando um desafio a ser enfrentado para garantir o efetivo alcance dos objetivos propostos pelo novo plano.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **LEI FEDERAL 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. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm.

IPPUL – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina. *Relatório 2: Diagnóstico e Proposições – Uso e Ocupação do Solo*. Londrina, 2022, 667 p. Disponível em:

<https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/ippul/documentos-finais-leis-especificas/52872-relatorio-2-luos/file>. Acesso em: 29 out. 2023.

JUNIOR, Orlando A. dos Santos; MONTANDON, Daniel T. (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital. Observatório das Metrópoles. IPPUR/UFRJ, 2011.

LIMA JUNIOR *et al.* Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021.



Londrina, PR. Jornal Oficial de Londrina, 2008.

LONDRINA. Câmara Municipal de Londrina. *Projeto de Lei nº 143, de 19 de julho de 2023*. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo Urbano no Município de Londrina, e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal de Londrina, 2023. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL001432023&codigo=PL001432023>

LONDRINA. **LEI Nº 10.637, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008**. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina – PDPML e dá outras providências.

LONDRINA. **LEI Nº 12.236, DE 29 DE JANEIRO DE 2015**. Dispõe sobre o Uso e

LONDRINA. **LEI Nº 13.339, DE 7 DE JANEIRO DE 2022**. Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências. Londrina, PR. Jornal Oficial de Londrina, 2022b.

MARQUES DA COSTA, E.; ANTONELLO, I. T. Urban Planning and Residential Segregation in Brazil-The Failure of the -Special Zone of Social Interest- Instrument in Londrina City (PR). *Sustainability.*, v.13, p.13285 - 13304, 2021.

Ocupação do Solo no Município de Londrina e dá outras providências. Londrina, PR: Jornal Oficial de Londrina, 2015.

REALI, Mário. ALLI, Sérgio. **A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade**. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Ana Cláudia. (Orgs). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010. p 35-53.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 192 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560 p.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.