



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

SIMONE DE OLIVEIRA FERNANDES VECCHIATTI

**AFETAR, RESERVAR E DESAFETAR:
A TRANSFORMAÇÃO DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO
PÚBLICO – O CASO DE LONDRINA – PR**

Londrina
2016

SIMONE DE OLIVEIRA FERNANDES VECCHIATTI

**AFETAR, RESERVAR E DESAFETAR:
A TRANSFORMAÇÃO DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO
PÚBLICO – O CASO DE LONDRINA – PR**

Dissertação apresentada como parte das exigências para obtenção do título de MESTRE EM ARQUITETURA E URBANISMO no Programa de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Londrina.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Milena Kanashiro

Londrina
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Vecchiatti, Simone de Oliveira Fernandes.

Afetar, reservar e desafetar: a transformação dos espaços livres de uso público - o caso de Londrina / Simone de Oliveira Fernandes Vecchiatti. - Londrina, 2016.
120 f. : il.

Orientador: Milena Kanashiro.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Tecnologia e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Espaços Livres de Uso Público - Tese. 2. Equipamento Público Comunitário - Tese. 3. Desafetação - Tese. 4. Praça - Tese. I. Kanashiro, Milena . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Tecnologia e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA
CENTRO DE TECNOLOGIA E URBANISMO

**AFETAR, DESAFETAR E RESERVAR:
A TRANSFORMAÇÃO DOS ESPAÇOS LIVRES
DE USO PÚBLICO EM LONDRINA-PR.**

Autora: Simone de Oliveira Fernandes Vecchiatti
Orientadora: Prof^a Dr^a Milena Kanashiro

TITULAÇÃO: Mestre em Arquitetura e Urbanismo

APROVADA em 19 de agosto de 2016.

Prof^a Dr^a Karin Schwabe Meneguetti

Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior

Prof^a Dr^a Milena Kanashiro
(Orientadora)

Ao meu Grande Amor, não teria conseguido sem você.

AGRADECIMENTO

À minha família pelo amor e suporte, por sempre me motivarem a ir além dos meus limites.

À minha orientadora Milena Kanashiro, pelo apoio, paciência, dedicação e contribuições valiosas, por ajudar-me a pensar de maneira crítica e demonstrar que o urbanismo é apaixonante, seria muito difícil conseguir sem seu auxílio.

A todos os professores do Programa de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, especialmente à Professora Mariana Urbano pelas contribuições essenciais em estatística e aos funcionários da UEL e da UEM, que, direta ou diretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

Aos meus colegas de mestrado, especialmente a Thaís, pelas trocas de experiências e companheirismo.

Aos meus colegas e servidores do IPPUL, especialmente a Ignes, Humberto, Amanda, Ana Flávia, Caroline, Marco Antônio e Rosângela, por me apoiarem e entenderem essa fase dividida que vivi entre trabalho e mestrado.

Aos funcionários e colegas da DGBM e da Diretoria de Loteamentos da PML, obrigada pelas contribuições valiosas na hora de “garimpar” os dados, especialmente ao Ivan, Ildeo, Iná e Sebastião.

Aos queridos estagiários: Amanda, Camila, Leonardo e Rafael, sem vocês teria sido quase impossível a coleta dos dados, minha eterna gratidão aos futuros pesquisadores.

Aos professores Karin Schwabe Meneguetti, Renato Leão Rego e Wilson Ribeiro dos Santos Júnior pelas importantes contribuições na fase de qualificação.

Ao Leuzo, Thais e Núria pela ajuda nas correções, formatação e abstract.

A todos, muito obrigada!!!

“Nos tempos antigos, sempre se pensou nessa ordem: pessoas, espaços e edifícios. Até que se inverteu a ordem: edifício, espaços e pessoas. ”

Jan Gehl

"Não pode existir harmonia urbana ou melhoria ambiental real sem paz e garantia da aplicação dos direitos humanos básicos."

Richard Rogers

VECCHIATTI, Simone de Oliveira Fernandes. **Afetar, reservar e desafetar: a transformação dos espaços livres de uso público – o caso de Londrina – PR.** 2016. 120f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

RESUMO

Os espaços livres de uso público (ELUPs), a saber, praças, parques e áreas ajardinadas do sistema viário, são repassados compulsoriamente aos Municípios no processo de aprovação dos loteamentos, amparados por legislações Municipais e Federais. No entanto, tem-se como problema de pesquisa a observação da constante transformação destes espaços para a inserção de edificações pertencentes aos setores públicos, de mercado e da sociedade civil. Portanto, o objetivo geral desta pesquisa é compreender esse processo de transformação dos ELUPs a partir da realização de um diagnóstico. A revisão normativa aponta para as lacunas nas legislações municipais, face às Federais bem como o respaldo legal da Lei Orgânica do Município que permite o processo de transformação. A metodologia proposta é o estudo de caso exploratório, na cidade de Londrina-PR, com um recorte espacial dos bairros Cinco Conjuntos e Vivi Xavier localizados na Região Norte, lócus dos EHIS. A partir da verificação da migração de EPCs para as áreas de ELUPs sistematizou-se um banco de dados de áreas afetadas, desafetadas e reservadas para ambos. As análises dos processos de afetação revelam a prevalência de destinar os ELUPs nas marginais das áreas de preservação permanente, assim como loteamentos cujas as porcentagens mínimas de ELUPS e EPCS não ocorreram em conformidade com a legislação. Os demandantes por áreas desafetadas de ELUPs foram 40% do Setor Público para fins educacionais e 35% para fins religiosos. Nos EPCs, 40% das áreas foram destinadas a entidades com fins religiosos. A somatória de áreas desafetadas e reservadas, por autarquias e secretarias municipais, apontam para a perda de mais de um terço das áreas destinadas às praças e mais de 50% de parques. A contribuição desta pesquisa refere-se à possibilidade de analisar o fenômeno de transformação dos ELUPs em outros Municípios e apontar estratégias para a permanência dos espaços de uso público nas áreas urbanas.

Palavras-chave: Espaços livres de uso público. Equipamentos Públicos Comunitários. Desafetação. Praças. Parques.

VECCHIATTI, Simone de Oliveira Fernandes. **To affect, to reserve and to disaffect:** the transformation of spaces of public use - The case of Londrina - PR. 2016 - 120p. Dissertation (Mastership in Architecture and Urbanism) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

ABSTRACT

The open public spaces (presently named as ELUPs), it means, squares, parks and gardened areas of the road system are compulsorily permeated to the Municipalities on the process of approval of the land allotments, supported by the Municipal and Federal legislations. Nevertheless, we have as a problem of research the observation of the constant transformation of these spaces to the insertion of buildings belonging to public sectors, of market and of civilian society. Therefore, the main objective of this research is to understand this process of transformation of the ELUPs since the making of a diagnosis. The normative revision points out to the gaps on the municipal legislations, face to the Federal ones as well as legal backing In the Organic Law of the Municipality that allows the process of transformation. The proposed methodology is the study of an exploratory case, in the city of Londrina – PR, with a spatial cutting on the city districts of Cinco Conjuntos and Vivi Xavier, located on the North Region, place of the EHIS. From the verifications of the migration of the EPCs to the ELPs areas it was systematized a bank of data of affected, disaffected and reserved areas for both. The analysis of the processes of affectation reveal the prevalence to allot the ELUPs at the margin areas of permanent preservation, as well as allotments whose minimum percentage of ELUPS and EPCs didn't occur in conformity with the legislation. The complainants by disaffected areas of ELPs were 40% of the Public Sector to educational aims and 35% to religious aims. At the EPCs, 40% of the areas were destined to entities with religious ends. The amount of the disaffected and reserved areas, by municipal autarchies ad secretaries points out to the loss of more than a third of the areas destined to the squares and more than 50% of parks. The contribution of this research refers to the possibility to analysis the phenomenon of transformation of the ELUPs in other Municipalities and to point out strategies to the permanence of the spaces of public use in the urban areas.

Keywords: Free spaces of public use. Communitarian public equipment. Disaffectation. Squares. Parks.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–	Construção de Escola em área de Praça.....	17
Figura 2	–	Delineamento da pesquisa.....	26
Figura 3	–	Mapa da cidade de Londrina com destaque para as áreas de fundos de vales e parques preservados.	48
Figura 4	–	Linha do tempo legislações.....	53
Figura 5	–	Praça do Alcântara em São Gonçalo – RJ, revolta popular pela venda e transformação de praça histórica num shopping center.	66
Figura 6	–	Desafetação de terrenos Públicos.	66
Figura 7	–	Primeiro procedimento para desafetação	69
Figura 8	–	Primeira reserva em área de ELUP.	70
Figura 9	–	Reserva de ELUP	71
Figura 10	–	Processo final de desafetação de ELUP pelos Órgãos Públicos	72
Figura 11	–	Processo final de desafetação de ELUP população	73
Figura 12	–	Distrito Sede do Município de Londrina – divisão por Regiões, com quantitativos das desafetações	0
Figura 13	–	Recorte da Região Norte com divisão de bairros	78
Figura 14	–	Recorte da Região Oeste com divisão de bairros.....	79
Figura 15	–	Recorte da Região Leste com divisão de bairros.....	80
Figura 16	–	Região Central, destaque para o bairro Shangri-lá, recorte da planta de 1957 e mapa atual de Londrina.....	0
Figura 17	–	Recorte da Região Sul com divisão de bairros	83
Figura 18	–	Desafetação de Parque Públicos para a área de lazer de associações particulares.....	84
Figura 19	–	Recorte dos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos, respectivamente, na Região Norte.....	86
Figura 20	–	Mapa de sobreposição de repasses de ELUPs e EPCs	95
Figura 21	–	Loteadoras atuantes no Vivi Xavier e Cinco Conjuntos	96

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Porcentagens das áreas loteáveis dos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos.....	88
Gráfico 2 – Situações das áreas de Vivi Xavier e Cinco Conjuntos.....	102
Gráfico 3 – Áreas de EPCs nos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos.....	104
Gráfico 4 – Áreas de EPCs por setores nos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos.....	104
Gráfico 5 – Reservas de áreas de ELUPs nos Bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos.....	110
Gráfico 6 – Reservas de áreas de ELUPs pelos órgãos municipais.....	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Síntese dos levantamentos de dados	22
Quadro 2	– Modelo de planilha utilizada na compilação dos dados	23
Quadro 3	– Síntese dos conceitos e classificação dos ELUPs	34
Quadro 4	– Classificação dos ELUPs	35
Quadro 5	– Comparativo mudança da Lei 6.766/1979	40
Quadro 6	– Comparativo das Leis Federais	41
Quadro 7	– Porcentagens por zona	50
Quadro 8	– Comparativo das Leis Municipais	61
Quadro 9	– Proporção entre praças e população	74
Quadro 10	– Comparativo das perdas de ELUPs por Região	75
Quadro 11	– Comparativo Perda Quantitativa de ELUPs por Região.....	85
Quadro 12	– Comparativo das perdas de ELUPs por bairros da Região Norte	85
Quadro 13	– Comparativo das porcentagens de ELUPs e EPC por loteamento nos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos	88
Quadro 14	– Relação das reservas pelo Setor Público	93
Quadro 15	– Comparativo das porcentagens de ELUPs, Sistema Viário e EPC por loteamento nos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos.....	98
Quadro 16	– Comparativo das perdas de ELUPs nos bairros	101
Quadro 17	– Comparativo das perdas de EPCs nos bairros	101
Quadro 18	– Relação das reservas de ELUPs pelo Setor Público	109
Quadro 19	– Relação das Reservas de EPCs pelo Setor Público.....	109

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 –	Afetação (repassé) de áreas de ELUPs e EPCs da cidade de Londrina – PR	84
Mapa 2 –	Desafetação de áreas de ELUPs e EPCs da cidade de Londrina – PR	99
Mapa 3 –	Síntese do processo de afetação, desafetação e reserva de ELUPs e EPCs da cidade de Londrina – PR	106
Mapa 4 –	Prospecção de perdas futuras de áreas de ELUPs e EPCs da cidade de Londrina – PR.....	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESF	Autarquia de Cemitérios e Serviços Funerários
APP	Área de Preservação Permanente
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAM	Centro de Referência e Atendimento à Mulher
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CIE	Centro de Iniciação ao Esporte
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
5C	Cinco Conjuntos
CML	Câmara Municipal de Londrina
CMTU	Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização
COHAB	Companhia Habitacional
COHAB-LD	Companhia Habitacional de Londrina
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CTNP	Companhia de Terras do Norte do Paraná
DGBM	Diretoria de Cadastro e Bens Municipais
EPC	Equipamento Público Comunitário
ELUP	Espaço Livre de Uso Público
FEL	Fundação de Esportes de Londrina
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPUL	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina
PDPML	Plano Diretor Participativo do Município de Londrina
PL	Projeto de Lei
PML	Prefeitura do Município de Londrina
Quapá-SEL	Quadro do paisagismo no Brasil - Sistema de Espaços Livres
S.P.L.	Serviço Público Municipal de Londrina
SMOP	Secretaria Municipal de Obras Públicas
SMGP	Secretaria Municipal de Gestão Pública
UBS	Unidade Básica de Saúde

UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
VX	Vivi Xavier

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	21
3	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	27
3.1	A IMPORTÂNCIA DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO PÚBLICO NAS CIDADES	27
3.2	CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO PÚBLICO.....	30
3.3	REVISÃO NORMATIVA – LEGISLAÇÃO FEDERAL E MUNICIPAL.....	38
3.3.1	Legislação Federal	39
3.3.2	Legislação Municipal Anterior a Promulgação da Lei 6.766/79	44
3.3.3	A Legislação de Londrina Face as Promulgações das Leis Federais.....	51
3.3.4	Definições e Classificações de Espaço Livres de Uso público e de Equipamentos Comunitários nas Legislações Municipais e Federais.....	60
3.4	CONSIDERAÇÕES LEGAIS SOBRE O PROCESSO DE DESAFETAÇÃO DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO PÚBLICO NA CIDADE DE LONDRINA	64
4 .	ANÁLISE DA TRANSFORMAÇÃO DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO PUBLICO NA CIDADE DE LONDRINA-PR	74
4.1	DIAGNÓSTICO DAS PERDAS DOS ELUPs.....	75
4.2	AFETAR, DESAFETAR E RESERVAR: ESTUDO DE CASO DOS BAIROS VIVI XAVIER E CINCO CONJUNTOS	85
4.2.1	Áreas afetadas de ELUPs e EPCs no processo de aprovação dos loteamentos	87
4.2.2	Áreas Desafetadas de ELUPs e EPCs.....	100
4.2.3	Reserva de ELUPs e a prospecção de perdas futuras.....	108
5.	CONCLUSÃO	117
	REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

Os espaços livres de uso público (ELUPs), a saber as praças e os parques, incluindo nestes as áreas ajardinadas do sistema viário, são repassados compulsoriamente aos Municípios Brasileiros, quando do processo de parcelamento do solo com a aprovação dos loteamentos pelo Poder Público. Esse procedimento está respaldado pela Legislação Municipal, de acordo com a Legislação Federal.

No entanto, observa-se a transformação que estes espaços vêm sofrendo em várias cidades brasileiras, perdendo a sua destinação inicial, principalmente para dar lugar a equipamentos públicos comunitários (EPCs) tais como escolas, creches, postos de saúde, dentre outros, além de serem cedidos para associações, igrejas, comércios, empresas, etc., ou até mesmo vendidos ou utilizados como moeda de troca por interesses entre as esferas pública e privada.

Tais perdas trazem consequências, como aponta Faria (2011), na reprodução da vida orgânica e no desenvolvimento e reprodução da vida social. Portanto, privam a sociedade de usufruírem dos benefícios proporcionados por estes espaços, além de mudarem a composição dos sistemas de espaços livres (SEL) da cidade.

Esse processo tem sido objeto de publicidade e debate entre as várias esferas da sociedade em cidades como Ibaiti-PR, Esteio-RS, Campinas-SP, Rio de Janeiro-RJ, Duque de Caxias-RJ, São Gonçalo-RJ, Salvador-BA, João Pessoa-PB dentre outras.

Neste contexto, na cidade de Londrina não é diferente, os espaços livres de uso público estão sistematicamente sendo transformados dando lugar a novas construções (Figura 01).



Figura 1 – Construção de Escola em área de Praça

LONDRINA | LEGISLATIVO

Câmara autoriza construção de escolas em áreas de praça

Projeto de Mário Takahashi (PV) que proibia a prática foi retirado de pauta por tempo indeterminado e vereadores aprovaram construção de dez unidades escolares em áreas de bairro destinadas às praças



Fábio Silveira
13/08/2014 00:01



Na disputa entre o meio ambiente e as escolas, venceram as escolas. Após duas horas e meia de debate, os vereadores decidiram pela retirada de pauta da emenda à Lei Orgânica proposta por Mário Takahashi (PV), proibindo a construção de escolas em áreas de praça, e aprovaram, em primeira discussão, um projeto de lei autorizando a Prefeitura a construir dez unidades escolares em áreas de praça de bairros. Ao todo, serão seis Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e quatro escolas.

Fonte:

<http://www.jornaldelondrina.com.br/londrina/conteudo.phtml?tl=1&id=1490804&tit=Camara-autoriza-construcao-de-escolas-em-areas-de-praca>; grifo da própria autora

Em face da relevância desse tema, o propósito desta pesquisa é investigar as causas pelas quais os espaços livres de uso público têm sido transformados, perdendo a sua destinação inicial.

Esta pesquisa justifica-se pela observação desse fenômeno na discussão da revisão do Plano Diretor do Município de Londrina (PDML) em 2006, realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL. Na comparação dos dados da revisão com os do PDML de 1998 verifica-se a transformação de aproximadamente 60 espaços livres de uso público.

A partir da observação da transformação dos ELUPs na cidade, tem-se como problema de pesquisa os seguintes questionamentos principais: Por quê? Quais são as causas? Como se dá esse processo?

Assim, para entender os procedimentos desse fenômeno e dar subsídios para os questionamentos, estabelece-se como objetivo geral da pesquisa compreender o processo de transformação dos ELUPs a partir da realização de um diagnóstico das transformações.



Os **objetivos específicos** desta pesquisa são:

- **Entender** as terminologias, os conceitos, a importância dos espaços livres de uso público (por meio de uma revisão bibliográfica);
- **Compreender** o processo de afetação dos ELUPs e EPCs nos loteamentos aprovados (por meio de revisão normativa das legislações federais e municipais, coleta de dados, sistematização das informações e análises).
- **Compreender** os trâmites legais do processo de desafetação dos ELUPs e EPCs (por meio de revisão bibliográfica, coleta de dados, sistematização das informações e análises).

A metodologia proposta é o estudo de caso exploratório (Yin, 2001) considerando sua característica de investigação empírica de fenômenos contemporâneos em seu contexto real. De acordo com Yin (2001) é uma estratégia para explorar “situações nas quais a intervenção que está sendo avaliada não apresenta um conjunto simples e claro de resultados (Yin, 2001, p.34). Portanto, é aplicada onde o contexto e a época podem influenciar no resultado obtido, uma vez que os objetivos principais da pesquisa resultam em motivos, causas, consequências e as formas como os fenômenos ocorrem.

Desse modo a pesquisa encontra-se estruturada em cinco capítulos: 1 Introdução; 2 Estratégia Metodológica; 3 Fundamentação Teórica; 4 Análise da Transformação dos Espaços Livres de Uso Público na Cidade de Londrina – PR; e por fim, 5 Conclusão.

O **primeiro capítulo** consiste nessa introdução, a qual apresenta o problema da pesquisa, o objetivo geral e os específicos, e a estrutura do trabalho. O **segundo capítulo** abordará a estratégia metodológica, os procedimentos para a coleta dos dados primários nos arquivos públicos, a definição do recorte temporal para a coleta dos dados e o delineamento da pesquisa.



O **terceiro capítulo** é composto de Fundamentação Teórica, por meio de Revisão Bibliográfica. Divide-se em quatro subcapítulos: **1)** investiga a importância, finalidade e o papel dos espaços livres de uso público na cidade; **2)** aborda os conceitos e classificações existentes dos Espaços Livres de Uso Público para a definição do conceito de ELUPs; **3)** desenvolve uma revisão normativa das Legislação Federal e Municipal como estratégia para o entender o processo de formação e transformação dos ELUPs. Este subcapítulo é construído em quatro abordagens: **1ª** – Legislação Federal, como um dos parâmetros utilizado pelos Estados e Municípios na elaboração de suas Leis a fim de ordenar as cidades e quais Leis se aplicam à criação dos ELUPs. **2ª** – Legislação Municipal existente na cidade anterior à promulgação da Lei Federal 6.766/1979, seus parâmetros e implicações da mesma na conformação dos ELUPs na cidade de Londrina. **3ª** – Legislação Municipal em face das promulgações das Leis Federais. Define-se os conceitos e classificações pertinentes às Legislações para estabelecer a definição e classificação dos ELUPs e dos EPCs. **4ª** – considerações legais sobre o processo de desafetação dos ELUPs na cidade de Londrina: início do processo, motivações, amparo das legislações e os trâmites da desafetação.

Por fim, o **quarto capítulo**, a partir dos dados primários coletados e sistematizados, realiza-se a análise das transformações dos ELUPs e de EPCs na cidade de Londrina – PR, esta subsidiada pela fundamentação teórica e a revisão normativa. O quarto capítulo está dividido em dois subcapítulos: **1)** o diagnóstico das perdas dos ELUPs e EPCs nas cinco regiões da cidade: Central, Norte, Sul, Leste e Oeste a partir das áreas repassadas e transformadas de ELUPS e EPCs. **2)** estudo de caso no recorte espacial de dois bairros na Região Norte: Vivi Xavier e Cinco Conjuntos. A análise está subdividida em três partes, realizadas por meio de dados quantitativos e mapeamentos: a **1ª** – análise das áreas afetadas de ELUPs e EPCs no processo de aprovação dos loteamentos. **2ª** – análise das áreas desafetadas de ELUPs e EPCs; **3ª** – análise do processo de reserva de ELUPs para uma prospecção das perdas futuras. Por fim, no **quinto capítulo**, apresenta-se a conclusão da pesquisa bem como as contribuições para os trabalhos futuros.



2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Verifica-se que o fenômeno da transformação de espaços livres de uso público tem sido uma prática recorrente em vários municípios brasileiros. No entanto, para compreender as causas e o processo adotou-se o estudo de caso, para que os procedimentos de investigação possam ser aprofundados e passíveis de generalização.

Esse problema de pesquisa foi identificado na revisão do Plano Diretor em 2006 da cidade de Londrina. A definição da cidade de Londrina justifica-se pela pesquisadora compor o corpo técnico do IPPUL – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina desde 2000.

O processo investigativo preliminar deu-se por meio da análise do mapa de ELUPs de Londrina, elaborado pela Diretoria de Projetos do IPPUL em 2006. Tal mapa indicava primeiramente, uma proporção não homogênea de distribuição dos ELUPs na cidade de Londrina.

Dessas observações foram levantados os seguintes questionamentos: quais são os espaços repassados ao poder público? Quais foram os espaços transformados ao longo dos anos e, quais foram as causas?

Estes questionamentos iniciais formataram a base de coleta dos dados primários. Foi necessário verificar as plantas de aprovação dos loteamentos, arquivados na Diretoria de Loteamentos da Secretaria Municipal de Obras (SMOP), com o intuito de identificar a localização e a dimensão dos ELUPs.

Os processos de aprovação continham várias plantas, das diversas alterações que se sucederam até chegar à definitiva. A fim de agilizar na identificação das áreas de ELUPs decidiu-se buscar o loteamento final aprovado e suas respectivas áreas repassadas ao Poder Público na Diretoria de Cadastro de Bens Municipais (DGBM) da Secretaria Municipal de Gestão Pública (SMGP).

Esta estratégia possibilitou a complementação, no banco de dados, do registro em cartório das áreas de ELUPs e suas leis de destinação, aprovadas pela Câmara Municipal de Londrina (CML). Na manipulação dos



processos detectou-se a existência de todo o histórico das áreas repassadas ao poder público, incluindo procedimentos existentes de doação, concessão, permissão de uso, venda, permuta ou incorporação, reserva e desafetação dos ELUPs, amparados por legislações municipais. Assim, tais dados referentes às leis foram incorporados ao banco de dados formatados em planilhas do software de Excel.

Constatou-se que a maioria das áreas transformadas, destinadas inicialmente como ELUPS, foram alteradas para áreas de equipamentos públicos comunitários (EPC). Nessa etapa, identificou-se que o problema de pesquisa deveria abranger também as áreas destinadas aos EPCs.

O recorte temporal para o levantamento dos dados considerou todos os projetos de parcelamento aprovados na cidade desde o núcleo inicial projetado pela CTNP¹ até março de 2015 (Quadro 1), sendo as informações coletas com o auxílio de estagiários do IPPUL.

Quadro 1 – Síntese dos levantamentos de dados

REGIÃO	LEVANTAMENTO DOS DADOS		Nº DADOS COLETADOS
	INÍCIO	TÉRMINO	
NORTE	SET/14	DEZ/14	803
SUL	NOV/14	FEV/15	571
LESTE	JAN/15	FEV/15	679
OESTE	DEZ/14	FEV/15	491
CENTRAL	JAN/15	MAR/15	290
TOTAL			2.839

Fonte: organizado pela autora

Considerando a localização dos ELUPs por Região, a planilha foi elaborada com o detalhamento das áreas de praças, parques e áreas ajardinadas do sistema viário, repassadas ao Poder Público na aprovação dos loteamentos bem como aquelas desafetadas (Quadro 2).

¹ CTPN – “Companhia de Terras Norte do Paraná, subsidiária da companhia inglesa Brazil Plantation Syndicate Limited, foi responsável por um grande empreendimento de colonização e desenvolvimento urbano no norte do estado do Paraná na primeira metade do século XX. Esse empreendimento tinha como objetivo a venda de glebas rurais destinadas, sobretudo, ao plantio de café. As terras adquiridas pela Companhia junto do governo do estado, a colonizadoras e a posseiros, ultrapassavam os 546.078 alqueires paulistas, localizados junto da bacia do rio Paranapanema entre os vales dos rios Tibagi e Ivaí. O solo fértil oferecia perspectivas promissoras às pessoas interessadas na cafeicultura. (Meneguetti e Rego, 2008)



A partir do banco de dados formatado é possível alcançar o objetivo principal da pesquisa de compreender o processo de modificação de uso dos ELUPs, por meio de um diagnóstico das transformações dos espaços livres de uso público no perímetro urbano do Distrito Sede de Londrina.

No entanto, para entender esse processo é necessária uma fundamentação teórica para subsidiar a análise das transformações dos ELUPs: primeiro, apreender o papel e a importância dos ELUPs nas cidades; segundo definir os termos e respectivas definições existentes referentes aos ELUPs, visto que, no processo de sistematização, observou-se várias denominações utilizadas para as áreas repassadas ao poder público.

Acrescenta-se ainda uma revisão normativa para compreender o processo de formação e transformação dos ELUPs nos loteamentos, uma vez que o repasse de áreas ao Poder Público é feito mediante às leis Municipais consonantes por legislações Federais. O cotejamento dessas leis fornecerá subsídios para identificar as possíveis causas das transformações e apontar direcionamentos para políticas públicas.

Considerando o processo de desafetação identificado na formatação do banco de dados, faz-se necessária uma revisão teórica para o entendimento legal baseado na compreensão do direito urbanístico, do direito do cidadão à cidade, do ordenamento da cidade e das ações da Administração Pública como principal agente operacionalizador desse processo de transformação de ELUPs.

Por fim, o referencial teórico trará subsídios para a análise dos dados sistematizados quantificando as transformações dos ELUPs nas diferentes regiões da cidade. No entanto, como estratégia para elucidar o fenômeno, estabelece-se um recorte espacial para entender as consequências desse processo nos espaços públicos da cidade. Define-se a Região Norte da cidade, lócus das habitações de interesse social para o mapeamento, possibilitando uma análise espacial detalhada com o objetivo de elucidar os procedimentos de repasse de áreas de ELUPs para o poder público bem como as consequências na transformação dos mesmos para outros setores da sociedade.

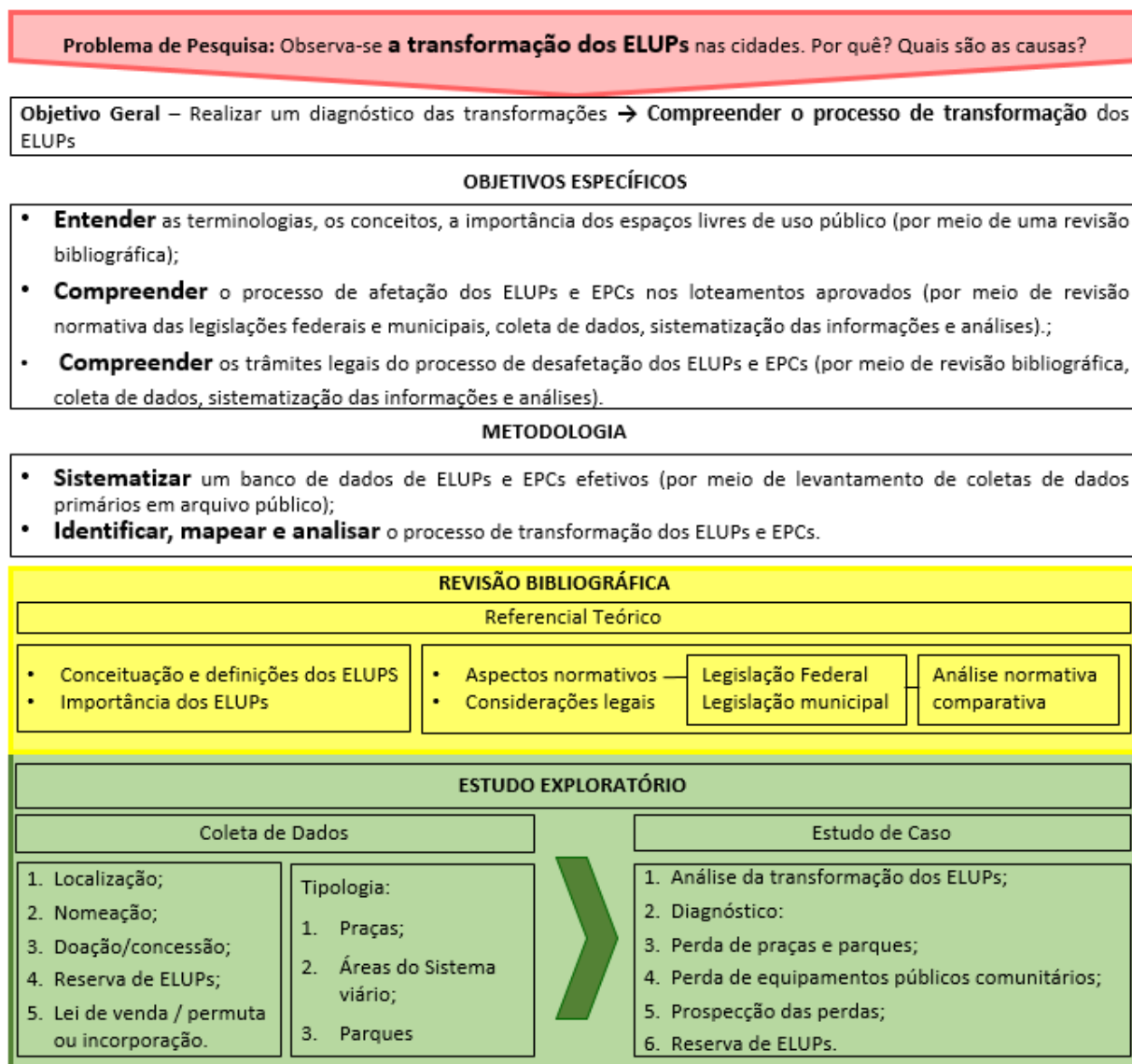
Assim, este trabalho tem como parte da sua contribuição, primeiro a sistematização de um banco de dados atualizado para a Prefeitura Municipal de



Londrina e, segundo, elucidar os procedimentos para possibilitar políticas públicas efetivas para a garantia de áreas destinadas aos ELUPs e EPCs.

O delineamento ilustra as etapas metodológicas da pesquisa (Figura 2).

Figura 2 – Delineamento da pesquisa



Fonte: elaborado pela autora



3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 A IMPORTÂNCIA DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO PÚBLICO NAS CIDADES

São vários os espaços como praças, parques, reservas, fundos de vales, canteiros, rotatórias, dentre outras áreas vegetadas e acessíveis a todos que são considerados espaços livres de uso público. Segundo Queiroga (2011), esses espaços formam um subsistema dentro do sistema de espaços livres e são fundamentais para o desempenho da vida cotidiana e na constituição da paisagem urbana, por isso participam tanto na esfera da vida pública quanto na da vida privada.

Em relação à esfera pública geral na cidade, Queiroga (2014) discorre que existem diversas, destacando a esfera pública oficial – de caráter burguês – e a esfera pública popular – das classes menos abastadas. O autor insere ainda a esfera de vida cotidiana baseada em relações sociais de vida em comunidade como práticas de lazer, de sociabilização entre vizinhos e de circulação diária.

Tais conceitos estão baseados nas teorias de Habermas (1962:1984) e Arendt (1958:2007). O primeiro autor, em 1962, utilizou-se do conceito de esfera pública definindo-a como mediadora da relação entre a sociedade civil, o mercado e o Estado. Já o segundo autor, em 1958, dentro da esfera de vida cotidiana, concebe o espaço público como lugar de reunião, do discurso e da ação política, da individualidade e da liberdade.

No contexto da categoria pública analisada partir de Habermas, Albernaz (2007, p.43) define uma variedade de significados que a esfera pública possui até hoje, como:

- (a) o que é acessível a qualquer pessoa (eventos ou locais públicos);
- (b) o que abriga instituições do Estado, mesmo não sendo acessível a qualquer um (prédios públicos);
- (c) o Estado, como cumpridor da tarefa de promover o bem comum a todos os cidadãos (poder público);
- (d) uma força de representação (reconhecimento público);
- (e) uma função crítica (opinião pública).

De acordo com esses significados elencados, os espaços livres de uso público seriam aqueles acessíveis a qualquer pessoa. Nesse sentido, os prédios



públicos, apesar de estarem caracterizados como “não sendo acessível a qualquer um”, podem ser considerados públicos, pois sua acessibilidade está condicionada ao uso restrito, mediante horário pré-determinado de funcionamento, e não pelo acesso propriamente dito de pessoas.

Em relação ao uso irrestrito desses espaços livres públicos e a sua importância, Faria (2011, p. 2) aborda dois âmbitos nos quais “hipoteticamente se constituiriam como elementos vitais”: na reprodução da vida orgânica e no desenvolvimento e reprodução da vida social. Para isso apresenta requisitos imprescindíveis para se ter condições adequadas de habitabilidade e desenvolvimento humano e insere uma terceira esfera, a da natureza. Assim, define que os espaços livres têm determinações que podem ser oriundas do indivíduo, da sociedade e da natureza. Em relação ao indivíduo, o autor aponta as necessidades biológicas e fisiológicas, onde os espaços livres servem de lugar de contato com os elementos da natureza. Por outro lado, a da esfera da sociedade relaciona a ordem social, a dinâmica das relações sociais e da sociedade e são caracterizadas pelos espaços livres comunitários de uso coletivo. E por fim, da natureza, sendo que esta existe para o indivíduo e para a sociedade, como supridora das necessidades humanas, muitas vezes posta em perigo pelo avanço da urbanização.

Considerando o âmbito do indivíduo, Arfelli (2004, p.23) refere-se à importância dos espaços livres de uso público e sua estética nos efeitos psicológicos sobre os moradores e visitantes, influenciando diretamente o meio ambiente urbano, “proporcionando bem-estar e condições de habitabilidade, exercendo influência direta na qualidade de vida urbana”.

No âmbito da sociedade, Magnoli (2006, p. 175) ressalta que “um dos papéis mais atribuídos ao espaço livre é o de propiciar recreação” à população no tempo de não-trabalho, isto independe dos equipamentos ali instalados. Neste sentido, Ayoub (2014), baseada nos conceitos de autores como Carr, Francis et al. (1992), Whyte (1980), Spreiregen (1971), Alexander, Ishikawa e Silverstein (1980), aponta para o entendimento dos espaços livres de uso público como palco de relações sociais.

Por outro lado, discussões no âmbito das ciências sociais apontam o esvaziamento dos espaços públicos, baseado nas discussões de Sennett (1988), e, a



alteração da função e depreciação desses espaços intitulados “comuns a todos” tem se tornado uma problemática urbana.

Outra questão emergente sobre essa relação, direcionada para as transformações da perda de contato nesses espaços por meio da mídia eletrônica. Santos (1998) afirma que a mesma causou a troca do espaço público pela imagem pública, perdendo o “elo primitivo” desses espaços enquanto meio de relação pessoal e grupos sociais físicos, causando uma mudança de paradigma. De forma similar, Faria (2009, p.10) ressalta:

[...] nas formações sociais industriais contemporâneas, a opinião pública forma-se menos na relação face a face do que na relação intermediada pela mídia eletrônica, sujeita a manipulações. Isto pode significar a perda do caráter de imprescindibilidade dos espaços livres urbanos de uso público como elemento da esfera pública.

Neste sentido, a socióloga Telles (1990, p.29) acentua que “a perda do espaço público significa a privação de um mundo compartilhado de significações a partir do qual a ação e a palavra de cada um podem ser reconhecidas como algo dotado de sentido e eficácia na construção de uma história comum”.

Inversamente, autores como Santos (2003), Zibech (2013), Rolnik (2013) e Harvey (2013) apontam que as redes sociais revelam-se como um instrumento para organizar “grandes mobilizações humanas”. Podem ser citados como exemplos os protestos que se sucederam pelo mundo: em 2011 - Praça Tahrir no Cairo, Praça do Sol em Madri e parque Zuccotti, nos EUA; em 2013 - Praça Takisin em Istambul, Movimento Passe Livre no Brasil; em 2015 - praça Syntagma, na Grécia e Movimento pró e contra Impeachment no Brasil.

Todos esses movimentos saíram do espaço público virtual, considerado como divisor entre a comunidade e o espaço público físico, tornando-se promotor do retorno ao Espaço Livre de Uso Público, não mais como espaço de lazer e contemplação, mas espaço de protesto em favor ao direito à cidade, da democracia, do lugar a favor da mudança de realidade de um País.

No âmbito da relação natureza e relevância dos espaços livres de uso público Benfatti, Queiroga e Silva (2010) discorrem sobre o papel ambiental desses espaços que contribuem para a drenagem urbana e, quando arborizados, formam um microclima, podendo ainda impulsionar a biodiversidade. Os autores destacam a função social, mas a colocam como uma “dentre as possíveis funções de um espaço



livre de uso público”. De forma similar, Tângari, Andrade e Schlee (2009) acrescentam ao papel ambiental a promoção do conforto bioclimático, da preservação, da conservação e da requalificação, além de proporcionarem espaços para atividades de lazer e de convívio social.

Portanto, de acordo com os autores, os espaços livres de uso público fazem parte da esfera da vida pública no cotidiano e correlacionam-se a fatores sociais, políticos, jurídicos, estéticos, de lazer e ambiental, como espaços fundamentais com a finalidade de promoção da qualidade de vida na cidade.

3.2 CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO PÚBLICO

Na coleta de dados nos arquivos da Diretoria de Cadastro de Bens Municipais da Secretaria de Gestão Pública, constatou-se, nas plantas de loteamentos aprovadas, várias denominações para caracterizar os ELUPs: área verde, espaços livres, praça, canteiro central, rotatórias, áreas ajardinadas do sistema viário, áreas de escape, jardim, Canteiro, Rotular, Rótula, Ilha. Por outro lado, os termos para áreas de dimensões mais extensas e vegetativas são caracterizados de APP, parque, fundo de vale, reserva florestal, Área de Proteção Permanente, área remanescente, reserva Florestal, Reserva Legal; Reserva ou Área remanescente.

A fim de sistematizar os conceitos e classificações, faz-se o uso da literatura, objetivando traçar uma definição de ELUPs a ser utilizado na pesquisa.

Com objetivo similar, Loboda e De Angelis (2005) fazem uma síntese de conceitos e definição de áreas verdes por meio de autores como Richter (1981); Llardent (1982), Milano (1988), Di Fidio (1990) e Pereira Lima (1994).

Richter (1981 apud Geraldo, 1997, p. 40) associa espaços livres ao verde urbano e exemplifica com uma variedade de significados tais como os jardins de representação e decoração, parques de vizinhanças, parques de bairros, parques setoriais ou distritais, áreas para proteção da natureza, áreas de função ornamental, áreas de uso especial, áreas de esportes e ruas de pedestres. Llardent (1980) faz a divisão e a definição entre: 1. Sistemas de espaços livres (SEL): como um “o conjunto de espaços urbanos ao ar livre, destinados a todos os pedestres, para propiciar o



descanso, o passeio e as práticas esportivas, de modo geral, o recreio e entretenimento nas horas de ócio”. (p.4); 2. Espaço livre – qualquer área verde que compõe o SEL e, por fim, 3. Zonas verdes, espaços verdes, áreas verdes e equipamentos verdes ou trama verde como parques e jardins. Milano (1984:1988) classifica em apenas dois grupos: áreas verdes (jardins, parques, praças e demais modalidades de áreas verdes públicas) e arborização de ruas. Em relação a esta última categoria, considera toda árvore existente na cidade, incluindo aquelas no entorno imediato da residência, pois entende que constituem uma rede de áreas verdes. E, Di Fidio (1990), citado por Loboda e De Angelis (2005), por sua vez, classifica como espaços urbanos e suburbanos. O primeiro refere-se aos espaços públicos como as praças, parques urbanos, verde balneário e esportivo, jardim botânico, jardim zoológico, mostra de paisagismo, cemitério, faixa de ligação entre áreas verdes, arborização urbana bem como os de caráter privado ou semipúblico como os jardins residenciais, horto urbano e verde semipúblico. O segundo nas áreas suburbanas considera os chamados cinturões verdes. Lima et al. (1994) com a intenção de buscar um consenso entre as denominações técnicas para designar espaços livres, áreas verdes e correlatos, concluem a grande dificuldade de uma definição, porém destacam que o espaço livre é o termo mais abrangente, pois refere-se a todos os espaços urbanos em contraposição ao espaço edificado, onde a vegetação arbórea prevalece. Exemplifica os espaços livres como as praças, os jardins públicos, os parques urbanos, os canteiros centrais e os trevos de vias públicas, com função tanto estética quanto ecológica.

Com um olhar geográfico, de forma similar Bargas e Matias (2011, p. 179), ao fazerem um estudo de revisão bibliográfica e proposição conceitual das áreas verdes urbanas, defendem “a necessidade de uma padronização e adequação mínima do conceito de áreas verdes urbanas” como forma de compreender os problemas futuros e permitir a intervenção adequada para a conservação e preservação:

[...] um conceito para áreas verdes urbanas deve considerar que elas sejam uma categoria de espaço livre urbano composta por vegetação arbórea e arbustiva (inclusive pelas árvores das vias públicas, desde que estas atinjam um raio de influência que as capacite a exercer as funções de uma área verde), com solo livre de edificações ou coberturas impermeabilizantes (em pelo menos 70% da área), de acesso público ou não, e que exerçam minimamente as funções ecológicas (aumento do conforto térmico, controle da poluição do ar e



acústica, interceptação das águas das chuvas, e abrigo à fauna), estéticas (valorização visual e ornamental do ambiente e diversificação da paisagem construída) e de lazer (recreação). (BARGOS; MATIAS, 2011, p.185)

O conceito revela a proposição da necessidade da cobertura vegetativa a fim de permitir funções ecológicas, quer seja nas vias ou mesmo para impedir a impermeabilização das cidades, e acrescentam as áreas verdes como componente da paisagem urbana e como área de recreação, porém sem uma classificação específica.

Como componente da paisagem urbana, tem-se a dimensão física desses espaços e, apesar desse entendimento, de acordo com Medeiros (2012), estes tornaram-se foco de estudos por arquitetos e geógrafos apenas a partir das décadas de 1970-1980. Anteriormente a autora constata as ciências sociais e políticas de domínio da temática em uma discussão mais abstrata e política. Pereira (2008) afirma que este interesse foi desencadeado pela Conferência de Estocolmo em 1972, na qual o espaço público de lazer e de convívio social passa a ter uma função ambiental ressaltada.

Considerando os estudos da área de urbanismo, Lynch (1984) concebia, de uma maneira abrangente, os espaços abertos em contraposição aos espaços das edificações. De forma equivalente, no Brasil, Magnoli (2006) vê esses espaços livres como os não ocupados por construções, define-os como espaço livre particular (caracterizado por quintal, pomar, fundos e local para absorção de águas pluviais) e espaço público (rua, praça, viela, pátio, etc.) em concordância com Queiroga (2011). Gouvêa (2002) define as ruas, largos, praças, parques, áreas livres, reservas florestais como componentes de um sistema de espaços livres e, acrescenta a esse sistema os espaços não apenas aqueles públicos (calçadas, largos, parques, praças, ruas, etc.) como também os de caráter privado. Estes autores brasileiros fazem parte de uma rede de pesquisa denominada Quapá-Sel cujo foco é a discussão da base conceitual, metodológica, analítica e propositiva dos sistemas de espaços livres – públicos e privados.

Baseado nos autores supracitados, faz-se um primeiro quadro comparativo dos conceitos de espaços livres (Quadro 3).



Quadro 3 – Síntese dos conceitos e classificação dos ELUPs

AUTORES	CONCEITO	CLASSIFICAÇÃO						
RICHTER (1981) apud GERALDO (1997, P. 40)	ESPAÇO LIVRE E VERDE URBANO	Área de esportes						
		Área de função ornamental						
		Área para proteção da natureza						
		Área de uso especial						
		Jardins de representação e decoração						
		Parque de bairro						
		Parque setorial ou distrital						
		Parque de vizinhança						
LLARDENT (1980)	SISTEMA DE ESPAÇOS LIVRES (SEL)	Conjunto de espaços urbanos ao ar livre, destinados a todos os pedestres, para propiciar o descanso, o passeio e as práticas esportivas, de modo geral, o recreio e entretenimento nas horas de ócio. (p.4)						
	ESPAÇO LIVRE	Área distinta qualquer que compõe o SEL						
	ZONAS VERDES ESPAÇOS VERDES ÁREAS VERDES EQUIPAMENTOS VERDES OU TRAMA VERDE	Jardins Parque						
MAGNOLI (1982:2006)	ESPAÇO LIVRE DE EDIFICAÇÕES	ESPAÇO LIVRE PARTICULAR	Fundos de edificações Pomar Quintal Local de absorção de águas pluviais					
		ESPAÇO PÚBLICO	Avenida Mangue Parque Praça Rios Ruas Vazio urbano Praia urbana Ruas ambientais matas					
	LYNCH (1984)	ESPAÇO ABERTO	sem classificação definida					
	MILANO (1984:1988)	AREAS VERDES	Jardins Parques Praças Demais modalidades de áreas verdes públicas					
		ARBORIZAÇÃO DE RUAS	"Toda árvore existente na cidade, inclusive junto à residência"					
	DI FIDIO (1990)	ESPAÇOS URBANOS E SUBURBANOS	ESPAÇOS VERDES URBANOS PRIVADOS E SEMI-PÚBLICOS	Espaço verde Hortos urbanos Jardins residenciais Verde semi-público				
			ESPAÇOS VERDES URBANOS PÚBLICOS	Arborização urbana Cemitério Faixa de ligação entre áreas verdes Feiras de jardins Jardim botânico Jardim zoológico Parque urbano Praça Verde balneário e esportivo				
				ESPAÇOS VERDES SUB-URBANOS	Cinturão verde			
				LIMA et al. (1994)	ESPAÇOS LIVRES	Área verde Canteiros centrais e trevos de via pública Jardins públicos Íntegra os demais espaços urbanos em contraposição ao espaço edificado Parque urbano Praça		
						GOUVÊA (2002)	SISTEMA DE ESPAÇOS LIVRES (SEL)	Áreas livres Largos Parques Praças Reservas Florestais Ruas
		LOBODA E DE ANGELIS (2005)						ÁREAS VERDES (PÚBLICAS) URBANAS
QUEIROGA (2011)		SISTEMA DE ESPAÇOS LIVRES (SEL)	PÚBLICO					Calçada Largos Parque Praça Ruas, etc.
			PRIVADO					Em concordância com Magnoli
		BARGOS E MATIAS (2011)	ÁREAS VERDES	categoria de Espaços Livres Urbano composta por vegetação arbórea e arbustiva				

Legenda (Conceitos convergentes)

Parque
 Praça
 Áreas do Sistema viário

Fonte: organizado pela autora



A sobreposição dos conceitos evidencia dois termos, o primeiro como áreas verdes e o segundo como um sistema de espaços livres, que, de acordo com Queiroga (2011, p.27): “[...] o estudo dos sistemas de espaços livres vai muito além das áreas verdes, dos espaços vegetados, dos espaços públicos, ao envolver todos os espaços livres [...] um sistema é sempre um processo, está sempre em movimento.” (QUEIROGA, 2011, p.27).

A partir da sistematização das categorias identificadas pelos autores, tem-se uma variedade de tipos de espaços livres que podem ser inseridos nas categorias de espaços livres como: público, privado e termos com possibilidades de pertencer a ambas as categorias: (Quadro 4).

Quadro 4 – Classificação dos ELUPs

PÚBLICO	PRIVADO	PUBLICO E PRIVADO
Praça		Arborização urbana
Largo		Área de Esportes
Parque		Área de Uso especial
Parque de vizinhança		Área livre
Parque de Bairro		Área para proteção da natureza
Parque Setorial ou Distrital		Área verde
Parque Urbano		Bosques
Equipamento Verde		Cemitério
APP – área de preservação permanente		Cinturão verde
Mangues		Espaço Verde
Rios		Faixa de ligação entre áreas verdes
Praia urbana		Horto urbano
Avenidas		Matas
Ruas		Reserva florestal
Ruas ambientais		Verde Balneário
Ruas de pedestres (calçadões)		Sistemas de espaços livres
Calçada		Zona Verde
Jardim público	Jardim privado	Jardim de representação ou ornamental
Jardim botânico		
Jardim zoológico		
	Quintal	Locais de absorção de águas pluviais
	Pomar	
	Feiras de jardins	
	Fundos de edificações	

Fonte: organizado pela autora



A partir do objetivo da pesquisa de compreender a transformação das áreas repassadas ao poder público, a observação da classificação de áreas públicas denota uma outra questão: a escala e/ou dimensão desses espaços. Exemplo disto são as praças e as definições de vários tipos de parques: de vizinhança, de bairro, setorial ou distrital e parque urbano.

Nesse sentido, Abbud (2006) refere-se que, “embora necessariamente, os parques são maiores que as praças, e as formas de gestão também diferenciam esses espaços: os parques frequentemente possuem administradores e as praças não. Ainda, segundo o autor, parques são “áreas que podem ou não estar dentro da cidade, mas a visão da natureza prevalece sobre a paisagem urbana do entorno (p. 182-184).

Lima et al (1994), Magnoli (2006), Oliveira e Mascaró (2007) de forma equivalente diferenciam o parque da praça em dois pontos: dimensão, prevalência do verde e função. Apontam como propósito do parque a aproximação do homem com a paisagem natural, como parte do sistema de espaços livres de edificações e sua função ecológica, estética e lazer. Já a importância da praça está na sua função social, de lazer, de encontros e acontecimentos sociais, com ou sem cobertura vegetal.

Especificamente, em relação à definição de praças são vários os autores que conceituam e classificam estes espaços públicos: Zucker (1959) dizia que praça é mais do que um simples vazio e a divide em 5 categorias: adro da igreja, praça como centro da cidade, praças agrupadas, praças da entrada da cidade e praças de mercado. Marx (1980), referindo-se às cidades brasileiras, afirma que a praça é um logradouro público por excelência e teve origem no adro das igrejas. Abbud (2006, p.182) afirma que são os “espaços inseridos no tecido urbano, no qual a paisagem da cidade está bastante presente. ”

Outros autores inserem nas suas definições de praças, além das suas funções, como um espaço de encontro da população. Por exemplo, Lynch (1984) define que é um lugar de convívio social inserido na cidade e relacionado com as ruas, arquitetura e as pessoas e, de forma semelhante, Lamas (1993) afirma que a praça é o lugar público intencional de permanência, de encontro, de comércio e de circulação, funcionando ainda como palco para importantes acontecimentos festivos, comemorações e manifestações. Gouvêa (2002) diz que são locais de encontro por excelência e Pereira (2008) como espaço de afetividade, nos encontros cotidianos.



Yamaki (2008) define a praça como espaço urbano aberto, de encontro da população, carregado de valores simbólicos, estéticos e funcionais. Machado (2009) entende a praça como espaço público de uso coletivo, e sua multiplicidade de usos faz a distinção de outros espaços de uso específico e, por fim Alex (2008) a define como expressão cultural urbana.

Além dos parques e praças são citadas nas categorias de espaços livres de uso público as avenidas, vias e ruas que, de acordo com Gondim (2001), são componentes do chamado sistema viário definido como o conjunto de vias com características físicas e operacionais diferentes e hierarquizadas de acordo com suas funções, no que diz respeito à circulação de pedestres, ciclistas e veículos.

Essas categorias de espaços livres de uso público – parques, praças e componentes do sistema viário – são definidas por legislações que refletem no processo de projeto de novos parcelamentos da cidade. Nesse sentido, Gonçalves (2002, p. 16) alerta que ao se projetar os espaços livres de uso público estes venham, ao ser executado o loteamento e habitado, assumir “algum papel ou significado urbano relevante”. A mesma insere que “a discussão do significado e papel dos espaços livres urbanos é fundamental para que se possa definir seu desenho, distribuição e quantidade” (Gonçalves, 2002, p. 16). Sobre este ponto de vista, Magnoli (2006) faz diversos questionamentos provocativos sobre o projetar dos espaços livres de uso público e da responsabilidade não só do arquiteto e urbanista, mas do paisagista, face aos conflitos sociais e ambientais.

Portanto, nas definições observa-se que os espaços livres de uso público são considerados como espaços livres de edificações na cidade, de caráter público ou privado, sendo a maioria vegetados. Para efeito dessa pesquisa, com base na fundamentação teórica, considera-se o entendimento preliminar de ELUP todos os espaços livres de edificações, de caráter estritamente público, na forma de praças, parques e áreas ajardinadas do sistema viário. Adiciona-se o fato de que as áreas de espaços livres de uso público e de equipamentos comunitários são repassadas ao poder público no momento da aprovação do loteamento. Tal procedimento está garantido por Legislações Federais e Municipais, assim é necessária uma revisão normativa para compreender a formação e espacialização dessas áreas na cidade de Londrina, além de subsidiar a definição final dos ELUPs.



3.3 REVISÃO NORMATIVA – LEGISLAÇÃO FEDERAL E MUNICIPAL

O planejamento de uma cidade é feito, ou deveria ser, por meio das legislações urbanísticas visando o ordenamento territorial (ROLNIK,1997) considerando que:

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como um marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referencial cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final. (ROLNIK,1997,13)

As legislações servem, conseqüentemente, para ditar os parâmetros urbanísticos fundamentais para a organização da cidade. Entre as várias legislações existentes, especificamente a do Parcelamento de Solo estabelece indicadores para a proposição de novos loteamentos, de maneira a ordenar os diferentes espaços que o compõe, como lotes e suas dimensões, sistemas de circulação, áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos comunitários e os espaços livres de uso públicos para usufruto da população (ROLNIK,1997, OLIVEIRA, 2001, DR. ROSINHA, 2002).

Conseqüentemente, como estratégia para o entendimento do processo de formação e transformação dos ELUPs, é necessária a revisão normativa, considerando as legislações em dois âmbitos:

1. Federal – considerando as leis de Parcelamento do Solo Urbano – Lei 6.766/1979 e sua revisão na Lei 9.785/1999, e a Constituição Federal de 1988.
2. Municipal – considerando as leis afetas à disponibilização de áreas públicas - Lei 133/1951 – dispõe sobre Arruamentos, loteamentos e zoneamentos; Lei Orgânica de 1990; Lei de Parcelamento do Solo para Fins Urbanos – Lei 7.483/1998 (legislação do Plano Diretor de 1998); Código Ambiental – Lei 11.471/2012 e a Lei de Parcelamento do Solo para fins Urbanos – Lei 11.672/2012. (Plano Diretor de 2012)



O estudo destas legislações possibilitará a compreensão das suas interfaces e as possíveis inferências no processo de transformação dos ELUPs.

3.3.1 Legislação Federal

A legislação Federal é um dos parâmetros utilizados por Estados e Municípios na formulação de leis que ordenam o território das cidades. Inicialmente, considerando a questão do parcelamento do solo para fins urbanos, tem-se a criação da Lei Federal 6.766/1979, conhecida também como Lei Lehmann², que estabelece parâmetros para a proteção tanto do comprador quanto do poder público³, além de incluir condições fundamentais para o lazer, proteção da saúde pública⁴ e do meio ambiente⁵.

Nove anos após a Lei 6.766/1979 foi promulgada a Constituição Federal de 1988, conforme FERREIRA (2007, p.36), é conhecida como a “constituição cidadã”, a qual inseriu na temática urbana a proposta da Emenda Popular da Reforma Urbana. O documento tem valor significativo na história do Brasil, em virtude dos debates ocorridos na década de 1980, resultado do movimento de redemocratização do país que promoveu grandes discussões⁶ na sociedade civil organizada, em um “processo de reconstrução e rearticulação”.

² Em referência ao Senador Otto Cyrillo Lehmann, responsável pelo projeto de lei “apresentado ao Senado Federal em 1977 e transformado na Lei Federal nº 6.766/79. Tal projeto de lei, que contou com a contribuição da Emplasa, foi motivado pelos enormes problemas gerados pela expansão territorial urbana realizada desordenadamente.” (BARREIROS, sem data); ABIKO & BARREIROS, 1988)

³ “Art. 47. Se o loteador integrar grupo econômico ou financeiro, qualquer pessoa física ou jurídica desse grupo, beneficiária de qualquer forma do loteamento ou desmembramento irregular, será **solidariamente responsável pelos prejuízos** por ele causados aos **compradores de lotes** e ao **Poder Público**.” (LEI 6766/1979)

⁴ Não permitido parcelamento do solo em terrenos que podem ocasionar danos à saúde pública. (Lei 6.766/1979, Art. 3º, parágrafo único, inciso II)

⁵ Capítulo II, requisitos urbanísticos para loteamentos (LEI 6766/1979)

⁶ “Mais do que isto, possibilitou a rearticulação de organizações da sociedade civil na luta pelo combate à exclusão e às desigualdades nas cidades em torno de uma plataforma da reforma urbana e do direito à cidade e de uma articulação que se intitulou de Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).” (FERREIRA, 2007, p.36)



Amorim (2015), Shelee (2013), Santin & Flores (2006) destacam a autonomia que a Constituição de 1988 conferiu aos municípios, elevando-os a entes federativos, para legislar sobre as questões urbanas, baseado na premissa das especificidades de cada município. Após a Constituição houve a promulgação da Lei nº 9.785/1999, a qual alterou a Lei 6.766/1979, inserindo na pauta as mudanças de cunho urbanístico promovido pela Constituição.

Dentre as mudanças (Quadro 5) estão os requisitos urbanísticos para Loteamento, no Capítulo II, Artigo 4º, referente às exigências a serem atendidas nos projetos de parcelamento.

Quadro 5 – Comparativo mudança da Lei 6.766/1979

Lei 6.766/1979 - Redação original	Lei 9.785/1999 – alteração da Lei 6.766/1979
I - As áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público , serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo;	I - As áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público , serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.
§ 1º - A percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m ² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.	§ 1º A legislação municipal definirá , para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo , que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.
§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.	

Fonte: organizado pela autora

A partir da mudança da redação da Lei 9.785/1999, as exigências impostas de porcentagens mínimas de 35% da gleba, distribuídas em áreas destinadas a sistemas de circulação, áreas para implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, são suprimidas e os Municípios têm a responsabilidade de definir as áreas destinadas aos ELUPs e EPCs; quando do parcelamento e uso e ocupação do solo, de acordo com o Plano Diretor, considerando a densidade demográfica.

Quanto à mudança da redação da Lei, Arfelli (2004) declara que:

Ainda que a Lei nº 9.785/99 tenha suprimido do § 1º do art. 4º da Lei nº 6.766/79 o percentual mínimo de 35% da gleba, destinados às



áreas públicas, não outorgou poderes discricionários para que o Município pudesse dispensar a reserva de tais áreas. A ele conferiu apenas a possibilidade de fixar o percentual de tais áreas, segundo critério de proporção com a densidade de ocupação previsto para o novo núcleo habitacional.

Na indicação de áreas destinadas ao uso público, fez-se um quadro comparativo (Quadro 6), entre as definições de ELUPs nas legislações Federais, a fim de subsidiar a discussão de classificações para o detalhamento analítico da pesquisa.

Quadro 6 – Comparativo das Leis Federais

	LEI 6.766/1979 - Parcelamento do Solo Urbano	CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988	LEI 9.785/1999 - Parcelamento do Solo Urbano (em substituição à LEI 6766/1979)
Áreas Públicas	I - Áreas destinadas a sistemas de circulação II. Áreas para implantação de equipamento urbano – mínimo 3% III. Espaços livres de uso público. (Cap. II, Art. 4º, inciso I, II e III) – no mínimo 7%	Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (Cap. VI, Art. 225)	I - Áreas destinadas a sistemas de circulação II. Áreas para implantação de equipamento urbano III. Espaços livres de uso público. (Cap. II, Art. 4º, inciso I, II e III – proporcionais a densidade de ocupação prevista no PD)
Determinação da Lei (específica para ELUP)	Não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador (Cap. V, Art. 17)	Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Cap. VI, Art. 225)	Não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador. (Cap. V, Art. 17)
Domínio do ELUP	Domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo. (Cap. VI, Art. 22)	Impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Cap. VI, Art. 225)	Domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo. (Cap. VI, Art. 22)
Porcentagem de áreas de domínio público	≥ 35% da gleba Exceção redução - loteamentos de uso industrial -lotes > 15.000 m ² (Cap. II, Art. 4º, § 1º)	Não há	Passa a ser definida pela legislação municipal (Cap. II, Art. 4º, § 1º)

Fonte: organizado pela autora

É possível observar que tanto a Lei 6.766/1979 como a sua revisão em 1999, a nomenclatura Espaços Livres de Uso Público – ELUPs – são referenciadas. Por outro lado, embora a Constituição Federal de 1988 não possua a inclusão dessa definição, reforça que todos têm direito ao meio ambiente



ecologicamente equilibrado. De acordo com o referencial teórico, pode-se delinear que estes espaços estão implícitos, por serem bens de uso comum, proporcionando espaços de lazer e de práticas desportivas, bem como a função ecológica, estética e social (GUZZO, 1999 apud LOBODA e DE ANGELIS, 2005). Rangel (2013) destaca que a Constituição Federal de 1988, no artigo 225⁷, elevou o meio ambiente à condição de direito de todos, portanto faz-se necessária sua preservação e conservação.

Segundo a Lei 6.766/1979 e a sua revisão em 1999, estes bens imóveis refere-se às áreas especificadas e aprovadas no projeto do loteamento:

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, **não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador**, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei **não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, cíveis e criminais previstas.**

Outra questão importante da legislação de parcelamento do solo urbano é referente ao domínio dos ELUPs, que passam a fazer parte dos bens imóveis do município e, portanto, é dever do mesmo a sua manutenção. No entanto, após a Constituição Federal 1988 tal espaço passa também a ser de responsabilidade da coletividade, ou seja, toda mudança pode e deve ser questionada pela população que passa a ter voz ativa nas mudanças da cidade.

O único caso permitido, por Legislação Federal, de redução de áreas destinadas ao uso público é referente à regularização fundiária, pautados na Lei 11.977/2009, relativo ao Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV:

Art. 52. Na regularização fundiária de **assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei**, o Município poderá autorizar a **redução do percentual de áreas destinadas ao uso público** e da

⁷ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 de julho 2014: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.



área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Tal artigo da Lei refere-se apenas a assentamentos consolidados anteriormente à promulgação da mesma, fato que dificulta o Poder Público no provimento de áreas públicas nas porcentagens definidas pela Lei de parcelamento do solo, uma vez que o espaço já foi subdividido pelos moradores locais, restando pouca ou nenhuma área livre para implantação de ELUPs ou EPCs. Para os novos loteamentos, em novas porções de terra, estes devem seguir as diretrizes propostas, de modo a garantir o direito urbanístico.

A Constituição Federal mudou a forma de pensar a cidade, colocando em pauta o direito urbanístico através do artigo 24, inciso I, "...compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre... direito...urbanístico", outorgando à união "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos".

Em relação à política de desenvolvimento urbano, o Art. 182 destaca que, o Poder Público Municipal, mediante diretrizes gerais definidas por lei, deve ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da população. Com base neste artigo, foi instituído o Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001, documento que agrupa as normas e instrumentos relacionados à ação do poder público.

Dentre os instrumentos está o Plano Diretor (PD), apontado por Oliveira (2001) como o instrumento básico da política e expansão urbana, definido pela Constituição Federal. Oliveira (2001) aponta ainda que o PD está acima das gestões municipais e suas diretrizes são a longo prazo, porém não é imutável e sua revisão é necessária para adequação à realidade urbana local, obrigatória pelo menos a cada dez anos.

Oliveira (2001) ressalta ainda a autonomia que os municípios obtiveram com a promulgação da Constituição ampliada com a regulamentação do Estatuto, o que outorgou a responsabilidade de formular a política urbana e o cumprimento, a partir do PD, das funções sociais da cidade.

Para tanto, é necessário a criação de leis municipais, complementares ao PD, para controle do uso do solo urbano, tais como a Lei de Parcelamento e Uso do Solo, Código de Obras, Código Ambiental, bem como instrumentos que possam ser aplicáveis para a garantia dos espaços destinados a ELUPs e EPCs, como a



desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e a transferência do direito de construir.

Portanto, fundamentado nas leis apresentadas neste subcapítulo, cabe aos municípios a análise efetiva de suas demandas para que a legislação municipal subsidie as necessidades quanto à política urbana a ser adotada, objetivando o bem estar de seus habitantes e promovendo a manutenção dos seus espaços livres de uso público, questões intrínsecas para a garantia da efetiva função social da cidade.

3.3.2 Legislação Municipal Anterior a Promulgação da Lei 6.766/79

Para entender as ressonâncias das Leis Federais nos municípios fez-se uma análise das legislações de Londrina, anteriores à promulgação da Lei Federal de parcelamento do solo - Lei 6.766/1979, no que se refere às questões relativas às áreas de ELUPs e de EPCs.

A cidade de Londrina é considerada uma cidade-nova⁸, a primeira implantada no processo de colonização empreendido pela CTNP – Companhia de Terras do Norte do Paraná. Segundo Rego (2009) o empreendimento da companhia de origem inglesa deu-se em uma área de mais de um milhão e duzentos mil hectares no início da década de 1930.

O plano inicial de Londrina foi elaborado pelo engenheiro Alexandre Rasgulaef, e apresenta em sua morfologia uma malha ortogonal, com elipse ao centro e tangenciada por uma avenida, que se projeta em diagonal pelo espigão (YAMAKI, 2003). Segundo Barnabé (1991, p.249) apud Lima (2000, p. 113), demonstra preocupação sanitária:

[...] acomoda-se entre os fundos de vale, sem atingi-los possivelmente por questão sanitária, e podemos observar que esse procedimento define os limites formais do desenho. Londrina foi concebida sobre

⁸ De acordo com Gallantay (1986), são “comunidades planejadas conscientemente, criadas como respostas a objetivos claramente colocados” (p.15). Por outro lado, Trevisan (2009) afirma que essas cidades são implantadas em sítio previamente escolhido a partir de um projeto urbanístico elaborado pelo poder público ou iniciativa privada para atender a pelo menos uma função como – administrativa, colonização, ferroviária, recolocação, etc. (AUDIBERTH e KANASHIRO, 2011)



sítio de declividade suave, ao redor de dez por cento, e o encontro das diagonais do quadrado, na qual sua forma basicamente se insere, ocorre no ponto mais elevado do terreno, procedimento que ao lado de outros reforçará a proposta de núcleo central diferenciado.

A fim de ordenar as funções da nova cidade, uma série de decretos passam a vigorar e datam do início da década de 1930 seguindo até a criação da Lei 133/1951, a primeira a definir diretrizes para arruamento, loteamento e zoneamento da cidade.

Destacam-se, no entanto, os decretos referentes aos espaços livres de uso público, áreas para equipamentos comunitários bem como a preservação de rios e córregos. Com apenas cinco anos de existência da cidade foi assinado o Decreto nº 18, “tendo em vista a Esthetica e limpeza das ruas da zona urbana de localidade” e define:

Art. 3º – trata da proteção das árvores plantadas nas **ruas e praças**, e também serão multados quando encontrados em flagrante delito. **As praças, avenidas e ruas continuam ainda a ser protegidas no presente decreto**, contra a colocação de objetos, abertura dos portões abrindo para fora do passeio, colocação de cartazes, rolar tonéis ou barris pela via pública, [...]

Este decreto é considerado, segundo Bortolotti (2007), como o primeiro Código de Posturas do Município e denota nas entrelinhas o interesse de resguardar o espaço público para uso da população. Outros decretos, aprovados posteriormente, como o Decreto Lei 142 de 1945, em seu Art. 23 definia que “ninguém poderá servir-se de rios ou valas de esgoto, que atravessem seus quintais, para despejo ou servidão de qualquer natureza”, isto revela a preocupação com a saúde pública, além da preservação dos rios e conseqüentemente os fundos de vale.

Kreling, Audiberth e Kanashiro (2013) ao fazerem um inventário dos Decretos e Leis promulgados na cidade nas décadas de 1930 a 1950 concluíram que as diretrizes dadas por eles, embora reproduzidas de outros municípios consolidados, direcionaram 3 (três) etapas de ordenamento da cidade: 1. Preocupação “estética”, no sentido de dar um caráter de cidade; 2. Fase de limpeza e aspectos de salubridade; e 3. De instrumentos para direcionar o crescimento da cidade.

No final da Década de 1940, o crescimento da cidade, de acordo com Jarreta (1978, p. 111) apud Lima (2000) aconteceu de forma:

[...] desigual da área periférica da cidade, como resultado do preço mais acessível dos lotes, contribuiu para o surgimento de quadras inteiramente vazias na área urbana. Foi então que, em 02/01/48, surgiu um Decreto proibindo os loteamentos nas áreas contíguas até



o surgimento de um plano urbanístico. Tal fato fez com que se intensificasse a procura de terrenos na cidade, ocasionando um adensamento e a valorização urbana, além da paralisação da expansão desordenada.

A proibição de novas áreas para loteamentos culminou com a vinda do Engenheiro Prestes Maia para elaborar um roteiro de trabalho intitulado “Estudo de Urbanismo para a Cidade de Londrina” (LIMA, 2000; BORTOLOTTI, 2007).

Nessa conjuntura surgiu a Lei 133, aprovada em 07 de dezembro de 1951, com o objetivo de definir diretrizes para o arruamento, loteamento e zoneamento. A lei consistia de 149 artigos e, no seu escopo estavam considerados o sítio físico (relevo, hidrografia e vegetação) como a adaptação ao terreno dos loteamentos e arruamentos, “a preservação dos acidentes interessantes, belezas naturais, pontos de vista panorâmicos”, referindo-se aos fundos de vales e remanescentes florestais.

Conjuntamente a estas considerações, a concepção geral dos loteamentos e arruamentos deveriam atender “às melhores normas de urbanismo” (Cap. 2, artigo 11). Tais normas referem-se aos modelos urbanísticos indicados no artigo 16:

Nos grandes loteamentos e na criação de novos núcleos urbanos, aplicar-se-ão, conforme as circunstâncias, as ideias das “unidades residenciais” (Neighbourhood-unit), cidades-jardins, bairros-jardins, cidades lineares e outras concepções urbanísticas referente a organização e conjuntos.

Deve-se ressaltar a preocupação urbanística em preservar as áreas de fundos de vale, como apontados no Art. 14, 22 e 23. O primeiro artigo define que os arruamentos deverão:

Garantir o escoamento das águas permanentes, pluviais e sanitárias e resguardar os fundos de valos e rincões [bem como] proteger os transeuntes e moradores contra aspectos desagradáveis, gases, maus odores, ruídos etc., pela anteposição de parques e cortinas verdes.

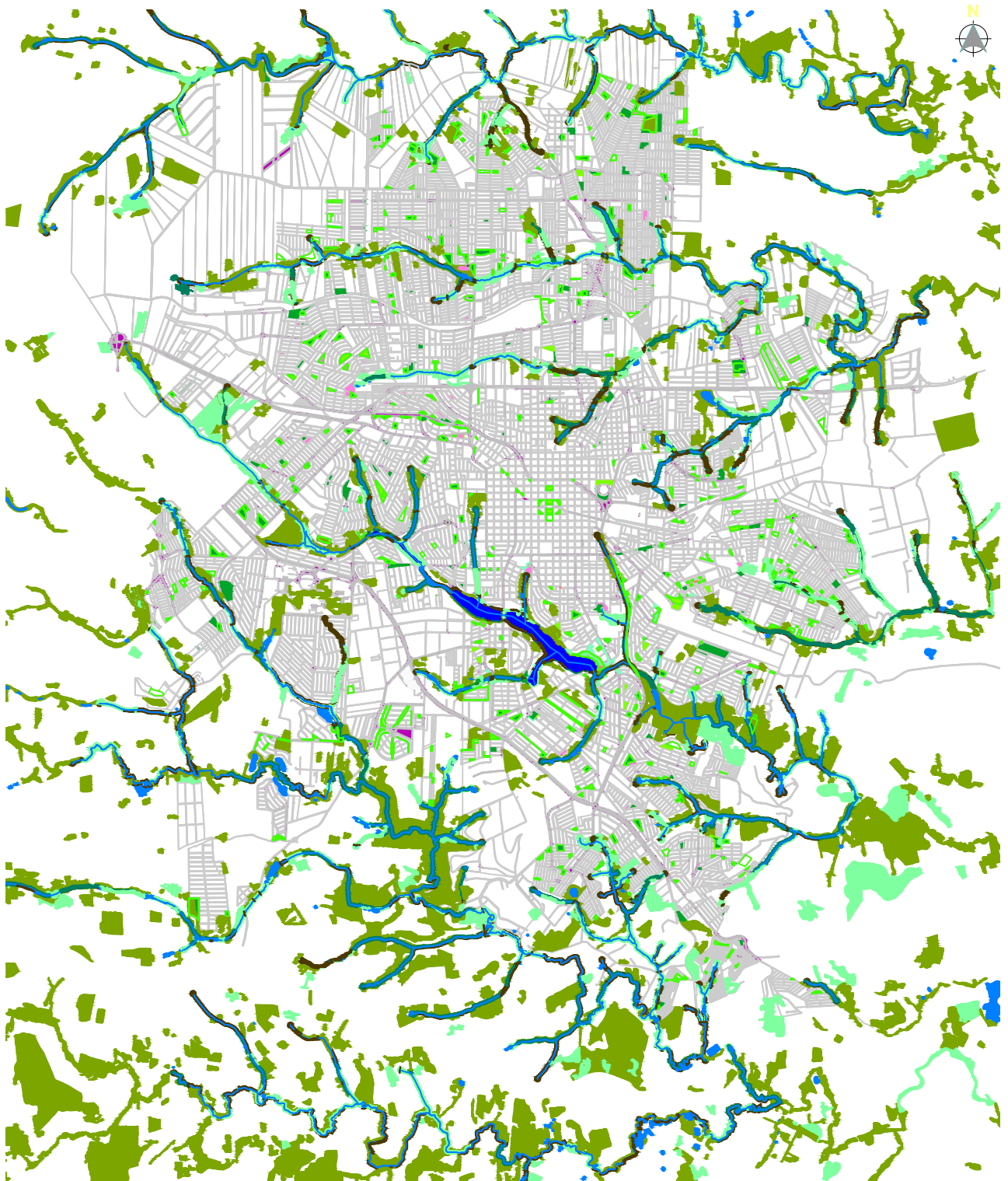
Os artigos 22 e 23 definiram a obrigatoriedade de vias marginais ao longo dos cursos d’água. Esta diretriz definiu várias áreas vegetadas configurando a paisagem da cidade. Os arruamentos marginais objetivavam garantir a preservação dos fundos de vale com vistas ao escoamento das águas pluviais, de modo a não prejudicar as populações lindeiras na prevenção de enchentes, ou mesmo não coibir o acesso da população a estes espaços.



Como consequência dessa legislação, Londrina possui até hoje a maioria de seus fundos de vales preservados, principalmente os remanescentes florestais e parques (Figura 3). Tal preocupação objetivava a prevenção dos problemas ambientais já apresentados nas grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, no tocante ao escoamento das águas das chuvas e prevenção de inundações.



Figura 3 - Mapa da Cidade de Londrina com destaque para as áreas de fundos de vales e parques preservados.



LEGENDA:

- | | | |
|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| UNIDADE DE CONSERVAÇÃO | PARQUE DE BAIRRO | PRAÇA PATRIMÔNIO |
| VEGETAÇÃO NOVA | PRAÇA URBANIZADA | ÁREA QUE DEIXOU DE SER PRAÇA |
| FUNDO DE VALE COM VEGETAÇÃO | PRAÇA NÃO-URBANIZADA | CANTEIRO CENTRAL E ROTATÓRIA |
| FUNDO DE VALE SEM VEGETAÇÃO | PRAÇA DEFINIDA PELA LEGISLAÇÃO | RIOS, ALAGADOS, MANGUES E AÇUDES |

Fonte: IPPUL - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, Diretoria de Projetos, 2006



Em relação aos espaços repassados para o domínio público, esta Lei definia os seguintes critérios:

Quadro 7 – Percentagens por zona

ZONA	ELUP	EPC	Vias*	TOTAL
Urbana	6%		20%	26%
Suburbana	10%	1%	20%	31%
Rural Adjacente	12%	3%	20%	35%
Rural	14%	5%	20%	39%

*Porcentagem mínima para o arruamento de áreas $\geq 30.000 \text{ m}^2$

Fonte: Lei Municipal 133/1951. Organizado pela autora.

Observam-se os parâmetros para áreas repassadas para os ELUPs e os EPCs mantinham a proporção crescente da área urbana para a rural. Isto significaria que, nas áreas a serem loteadas próximas ao núcleo inicial seriam transferidos 6%, aumentando para 10% na chamada zona suburbana, 12% zona rural adjacente e 14% na zona rural. Pode-se inferir a intenção de proporcionar o crescimento concêntrico da cidade e dificultar a formação de grandes vazios urbanos.

A proporcionalidade de repasse das áreas de ELUPs também é verificada nas áreas de EPCs, com porcentagem menores de 1% nas zonas urbanas e suburbanas, 3% na rural adjacente e 5% na rural. Tem-se o destaque do Artigo 37, parágrafo 4º acerca dos equipamentos a serem instalados, e definia que não poderiam ser desviados para funções diferentes, a saber:

Escola Primária, Jardim de Infância, Parque infantil, Pôsto de Saúde, Pôsto de Puericultura, Pôsto de Pronto Socorro, Pôsto Policial ou de Bombeiros, Agência Postal-Telegráfica, Mercadinho, Biblioteca de Bairro, instalação esportiva de bairro e abrigo para passageiros de transportes coletivos. Excluem-se as instalações incomodas tais como: prisão, cemitérios, pôsto de moléstias contagiosas ou repugnantes e as repartições ou serviços que, embora úteis, não sejam de utilidade direta à população local.

A lei 133/1951 já definia, nas disposições diversas, que as áreas de uso comum do povo, após incorporação, não deveriam ser desincorporadas. Tal fato só seria admitido, por necessidade de remodelação urbanística, sem redução da área pública, ou seja, deveria haver compensação em outras áreas no mesmo local, com parecer técnico municipal favorável do encarregado do urbanismo e com aprovação legislativa de dois terços dos votos na Câmara.

Já o parágrafo 2º fixava que as praças não poderiam ser reduzidas para implantar edificações de qualquer natureza, mesmo os públicos, sendo admitidos



monumentos que ocupem 5% do total. E, o parágrafo 3º vedava as “doações, comodatos e qualquer forma de cessão de praças, jardins e logradouros públicos em geral.”

Pode-se afirmar que a Lei 133/1951 foi o principal instrumento, por definir as novas áreas parceladas na cidade. Apenas em 1965, com a Lei 966, é alterado o artigo 35 acrescentando o repasse de 1% para áreas destinadas a equipamentos públicos na zona urbana, apontando para a necessidade de espaço de EPCs. No parágrafo 2º as escolas passam a ser vistas de maneira generalizada, sem definir qual o grau de instrução a ser atendido e acrescenta a expressão latina *et cetera* (etc.).

Outro destaque da Lei 966/1965 são os parágrafos 3º e 4º do Artigo 35, descritos a seguir:

§ 3º As áreas ou lotes referidos no presente artigo, não poderão ter destinação diferente das previstas e não poderão ser alienadas a terceiros, salvo quando os serviços venham a ser instalados pela **União, pelo Estado ou, ainda, por instituição beneficente sem fins lucrativos**, com personalidade jurídica.

§ 4º No caso do parágrafo anterior, a transferência ou cessão dos lotes ou áreas à União, ao Estado ou a Instituição beneficente, ou ainda a Associação que se disponha a promover serviços de assistência social, será feita sempre **a critério do Executivo mediante Lei especial**, para cada caso.

Embora a intenção fosse inserir na área mais consolidada da cidade locais destinados a equipamentos públicos comunitários, a partir de demandas da União ou do Estado, observa-se a inclusão de instituições beneficentes, como possíveis requerentes das áreas de domínio público. Infere-se o início do processo de transformação dos ELUPs na cidade de Londrina.

3.3.3 A Legislação de Londrina Face as Promulgações das Leis Federais

A Lei 133/1951 permaneceu vigente, quase na íntegra, por 47 anos e foi a definidora da construção da paisagem urbana inicial da cidade de Londrina. Somente em 1998 foi aprovado o Plano Diretor que, entre seus objetivos, inseria a necessidade de adequações das legislações urbanas frente às Legislações Federais.



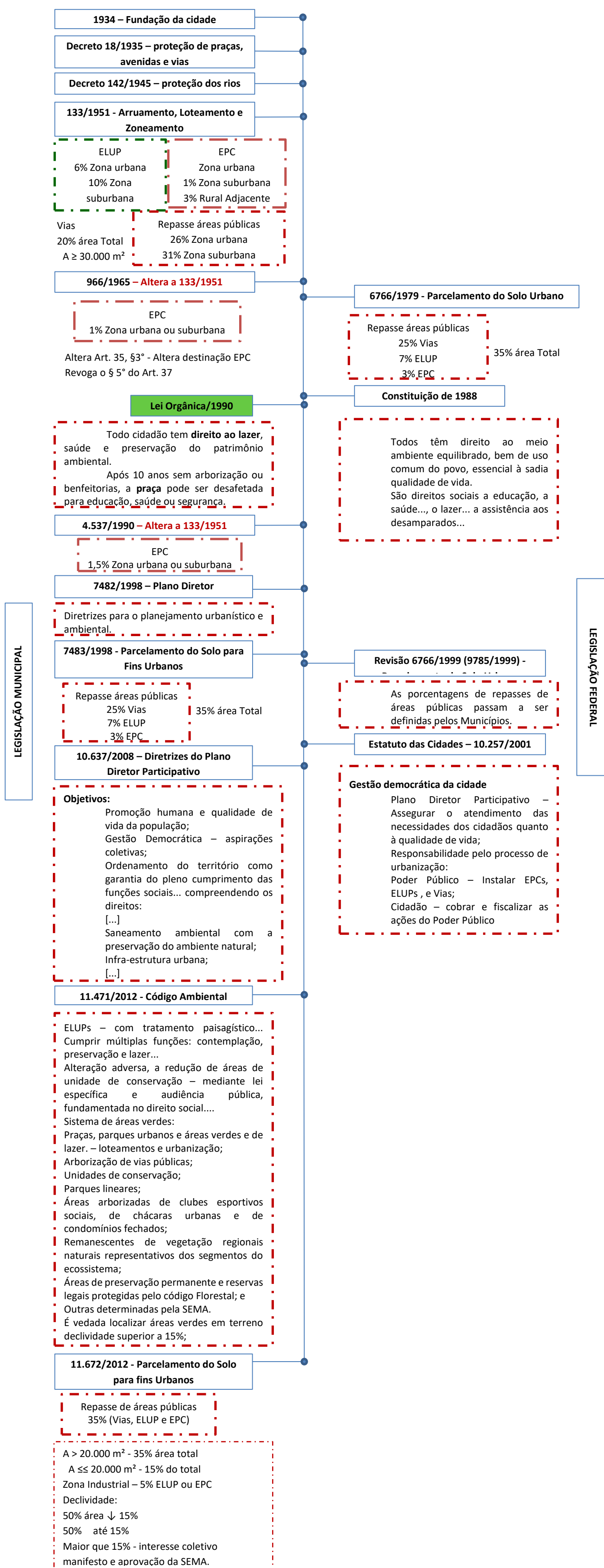
As novas leis aprovadas são, na sequência cronológica:

- Lei Orgânica de 1990, com suas emendas de 1990 e 1993;
- Lei 7.482/1998 – Plano Diretor;
- Lei 7.483/1998 – Parcelamento do Solo para Fins Urbanos;
- Lei 10.637/2008 – Plano Diretor Participativo;
- Lei 11.471/2012 – Código Ambiental; e
- Lei 11.672/2012 – Parcelamento do Solo para fins Urbanos.
- 10.637/2008 – Diretrizes do Plano Diretor Participativo

Sistematizou-se uma linha do tempo das legislações, com o intuito de comparar o processo de evolução ou involução de ELUPs no cotejamento das legislações Federais e Municipais (Figura 4).



Figura 4 – Linha do tempo legislações



Fonte: Organizado pela autora



A observação da linha do tempo permite constatar que a promulgação da Lei 6.766/1979, de certa maneira, não interferiu em mudanças incisivas na Lei 133/1951 referente à transformação dos ELUPS. Somente a partir de 1990, com a aprovação da Lei Orgânica do Município de Londrina é que se verificam artigos referentes aos espaços de domínio público.

O Artigo 86 trazia inicialmente a redação:

Art. 86. Ficam proibidas a doação, a permuta, a venda, a concessão de direito real de uso, a permissão de uso e doações em pagamento de qualquer área destinada a praça, no âmbito do Município.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no "caput" deste artigo nos seguintes casos:

I – Se a área for destinada aos setores da **educação ou da saúde**;

II – Se depois de decorridos **dez anos** de sua afetação, a área ainda não tiver sido arborizada e nem recebido as benfeitorias próprias de sua destinação.

[...]

O parágrafo único revela duas intenções da Administração Pública da época: a primeira em considerar a possibilidade de transformação dos espaços inicialmente destinados a ELUPS para áreas permissíveis à implantação de EPCs. A segunda, a partir da falta de investimento do poder público em benfeitorias nos espaços públicos, estes poderiam ser considerados não urbanizados, e assim, poder-se-ia permitir a sua desafetação.

Se considerarmos as postulações de Machado (1991), de que o espaço de praça já indica sua destinação como uso comum do povo, a própria Constituição, no que diz respeito aos direitos sociais do cidadão, assegura que nenhum direito está acima ou sobrepõe a outro bem.

Outra constatação deste Artigo da Lei Orgânica do Município reitera a falta de espaços destinados às áreas de equipamentos públicos visto que, em 1990, a promulgação da Lei 4.537/1990 aumenta o percentual em 1,5% para os EPCs, na definição de áreas de 500m² a serem repassadas ao Município em loteamentos com áreas mínimas de 24.200m², para abrigar associações de bairros. Observa-se novas demandas por áreas de equipamentos públicos, no entanto ainda em uma porcentagem de 50% a menos do indicado na Legislação Federal de parcelamento do solo.



Devido a carência de áreas de EPCs, somada à demora na aprovação da Legislação Municipal de parcelamento do solo após a promulgação da Lei 6.766/1979, a Lei Orgânica do Município legalizou, em 1990, a transformação dos ELUPs na cidade de Londrina.

Somente em 1993, com uma nova gestão, são criados órgãos específicos com o objetivo de iniciar discussões técnicas para a implementação do Plano Diretor: o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL⁹, a Companhia de Urbanização (COMURB)¹⁰ e a Autarquia Municipal do Ambiente (AMA)¹¹. Em 1998, foi institucionalizado o Plano Diretor pela Lei 7.482/1998. Portanto, foram 19 anos entre a promulgação da Lei 6.766/79 e a nova Lei de Parcelamento do Solo para Fins Urbanos, Lei 7.483/1998, a qual estabeleceu novas porcentagens mínimas de áreas a serem repassadas ao Município de ELUPs e EPCs.

Entre as 10 diretrizes para os desenvolvimentos urbano, no Plano Diretor de 1998, 6 referem-se aos aspectos de garantia de espaços públicos e preocupação com a paisagem, como: equacionamento da relação da ocupação urbana com o sítio natural para a **garantia da qualidade urbanística e ambiental; qualificação dos espaços urbanos e da paisagem;** orientação da expansão urbana para o traçado de novos loteamentos; revitalização de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico; **proteção e revitalização urbanística e paisagística dos fundos de vales;** valorização do Lago Igapó como elemento de atratividade urbana.

⁹ Criado em julho de 1993, através da Lei 5.495/1993, como órgão da Prefeitura Municipal de Londrina para organizar o crescimento do município de forma integrada, melhorando a qualidade de vida de sua população e preparando Londrina para o futuro. **Fonte:** (http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=575&Itemid=690, acessado em 10/04/2016).

¹⁰ Criada pela Lei Municipal nº 5.496, de 27/07/1993 – publicada em 17/08/1993, atualmente denominada Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU. **Fonte:** http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cmtu/lei_criacao_cmtu.pdf, acessado em 10/04/2016.

¹¹ Criada pela Lei Municipal nº 5.497/1993, de 27/07/1993 – publicada em 17/08/1993, atualmente denominada Secretaria Municipal do Ambiente – SEMA, pela lei nº 8.834/2002, em 01/07/2002. **Fonte:** http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=286&Itemid=338&limitstart=1, acessado em 10/04/2016.



Acrescentam-se ainda no Plano Diretor, entre as diretrizes de Planejamento Ambiental a preocupação com as áreas vegetadas do município, como por exemplo: ampliação, recuperação e monitorização das áreas verdes do Município; criação de parques intra e extraurbanos, com recomposição intensiva da vegetação; criação de amplos espaços públicos abertos, principalmente na região centro-norte; recuperação e preservação da vegetação das áreas das nascentes e dos fundos de vale.

As diretrizes de planejamento urbano e ambiental seriam a base para elaboração das leis complementares ao Plano Diretor referentes ao Parcelamento Solo Urbano – Lei 7.483/1998; Perímetro da Zona Urbana – Lei 7.484/1998; Uso e Ocupação do Solo – Lei 7.485/1998; e Sistema Viário – Lei 7.486/1998.

Em relação à Lei de parcelamento do solo para fins urbanos, encontra-se como um dos objetivos “assegurar a existência de padrões urbanísticos e ambientais de interesse da comunidade”. Entre as definições de áreas de ELUPs tem-se: “espaço livre de uso público é a área de terreno de propriedade pública e de uso comum e/ou especial do povo destinada à recreação, lazer ou outra atividade ao ar livre”.

Referente às áreas destinadas à instalação de equipamentos comunitários define: “área institucional ou destinada a equipamento comunitário é aquela reservada em um loteamento para edificações e instalação de equipamentos para fins específicos de utilidade pública, tais como educação, cultura, saúde e segurança, voltados ao atendimento às necessidades básicas da população, e transferida ao Poder Público por ocasião do registro do projeto de loteamento e/ou por outra forma de aquisição legalmente instituída”.

Considerando os critérios de porcentagens das áreas da gleba a ser passada para o domínio público, adota as mesmas da Legislação Federal 6.766/1979: mínimo, 35% do total a ser parcelado, onde 7% para espaços livres de uso público; 3% para implantação de equipamentos comunitários ou de uso institucional. Institui um artigo específico dos canteiros com largura inferior a 2,50m e os dispositivos de conexão viária com área inferior a 30m² serão computados como parte da rede viária e não como áreas livres.

A alteração da Legislação Federal de parcelamento do solo, retirando as porcentagens mínimas de área de domínio público e definindo a responsabilidade



dos Municípios conforme a densidade da gleba, deu-se em 1999, um ano após a aprovação do Plano Diretor do Município. No entanto, na legislação municipal de parcelamento do solo não houve alteração.

Em 2001, observa-se uma mudança na Lei Orgânica do Município, primeiro na ordem dos artigos, em que o artigo 86, referente a praça, passa a vigorar como artigo 82. Segundo, houve alteração da redação do mesmo, vinculada aos processos de doação, permuta, venda, **a concessão de direito real de uso, a permissão de uso e as doações** em pagamento de qualquer área ou fração destinada a **praça**. Para definir a mudança de função do espaço insere como órgão competente a SEMA e, dentre os equipamentos permissíveis à instalação nas praças estão os de educação e de saúde, e foram acrescentados os de segurança.

Portanto, a nova redação da Lei Orgânica do Município reitera a possibilidade de transformação dos ELUPS na cidade para suprir a demanda por equipamentos de educação, saúde e segurança.

Com a promulgação da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, uma série de audiências públicas aconteceu em Londrina, liderada pelo IPPUL, com o objetivo de analisar as leis vigentes e incluir os novos instrumentos. A análise revelou a importância da preocupação ambiental existente desde a primeira legislação 133/51 e a continuidade da mesma no PD 1998, como uma herança positiva das intervenções realizadas no passado.

No documento de “Adequação das Legislações Existentes ao Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML (Produto III)¹²” verificou-se que a Lei de uso e ocupação do solo foi a que mais sofreu alterações, superior a 100, tornando-se uma “colcha de retalhos”, dificultando o seu entendimento pelos cidadãos e a sua aplicabilidade pelo Poder Público. Tal fato deve-se, de acordo com Bógus e Pessoa (2008,p.126), à prevalência dos “interesses privados do mercado imobiliário, fundiário e financeiro, atuando, primordialmente, em benefício das elites dominantes e do capital”, principalmente nas orientações de ordenamento das cidades.

¹² Produto III da Lei Geral Conferência do PDPML, aprovado pelos delegados reunidos na 2ª Conferência, realizada em 31/05/2008, e encaminhado à Câmara Municipal em junho (projeto de lei 115/2008), juntamente com as leis e códigos complementares. Disponível em: http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/plano_diretor_participativo1/produtoII-introducao8.1.pdf



O documento final do PDPML foi aprovado em 24 de dezembro de 2008, após 4 anos do início de sua discussão, denominado de Lei 10.637/2008 – Diretrizes do Plano diretor Participativo. Após a sua promulgação, vieram as leis complementares: Lei 11.188/2011 – Lei de Patrimônio Histórico e Urbanístico; Lei 11.381/2011 – Código de Obras; Lei 11.468/2011 – Código de Posturas do Município; Lei 11.471/2012 – Código Ambiental; Lei 11.672/2012 – Lei de parcelamento do solo revogando a Lei 7.483/1999; Lei 12.142/2014 – Plano de Ação e Investimentos; Lei 11.661/2012 – Perímetro Urbano e Expansão Urbana; Lei 12.236/2015 – Uso e ocupação do Solo Urbano; Lei 12.237/2015 – Sistema Viário do Município.

Das Leis complementares cabe o destaque para a análise dos ELUPS, na Lei 11.471/2012 referente ao Código Ambiental, o qual afirma múltiplas funções como contemplação, repouso, preservação e lazer, dentre outras. Traz também a criação de um Sistema de Áreas Verdes (segundo o Capítulo IV, Seção I, Art. 27) na integração dos seguintes espaços: praças, parques urbanos, áreas verdes e de lazer; arborização de vias públicas; unidades de conservação; parques lineares; áreas arborizadas de clubes esportivos sociais, de chácaras urbanas e de condomínios fechados; remanescentes de vegetação regionais naturais representativos dos segmentos do ecossistema; áreas de preservação permanente – APP e reservas legais protegidas pelo Código Florestal; e outras determinadas pela SEMA.

A referida lei veda a localização das áreas, acima elencadas, em terrenos com áreas superiores a 15% de declividade, com o intuito de frear essa prática recorrente de repasse áreas de ELUPs em terrenos de difícil comercialização, onerando o município nos projetos para instalação de equipamentos de lazer nesses espaços.

Aborda que qualquer alteração adversa, bem como a redução de áreas de unidade de conservação, obrigatoriamente, deva passar primeiro pelo processo de criação de lei específica, audiência pública, fundamentada no direito social.

Em relação a nova Lei de parcelamento do solo urbano - Lei 11.672/2012 – observa-se a manutenção das porcentagens da legislação anterior.



Sobre essa questão, Moreira (2010)¹³ afirma que, após a reforma da lei federal, as leis municipais se mantiveram íntegras sem dispor sobre novas possibilidades, e menciona que em alguns loteamentos as áreas de ELUPs serão superiores às necessidades, devido ao número reduzido de habitantes.

Por outro lado, a autora não menciona as áreas de repasse menor para ELUPS e EPCs em locais de alta densidade populacional, fato que ocorre principalmente em áreas de interesse social. Nesse processo, de acordo com Carmona (2001), o mínimo exigido por lei torna-se em padrões máximos para a execução de projetos.

A adoção dos novos parâmetros da Lei 9.785/1999 dá aos municípios a oportunidade de analisar efetivamente suas demandas, a fim de que a legislação municipal possa subsidiar as necessidades da população, objetivando o bem-estar de seus habitantes e a promoção da manutenção dos seus espaços livres de uso público, questões intrínsecas para a garantia da efetiva função social da cidade.

A análise das legislações municipais, face às Federais, apontam estratégias para a manutenção dos espaços livres de uso público e de EPCs. Observa-se que a Lei Orgânica do Município dá o suporte para o processo de desafetação dos ELUPs, no seu artigo 82. Portanto, paulatinamente, caso não seja revisada tal lei, a cidade de Londrina continuará a sofrer perdas de seus espaços livres de uso público, quer seja para sociabilização, lazer, equilíbrio ambiental, dentre outros aspectos que refletem um dos componentes importantes para a qualidade de vida nas cidades – a necessidade dos espaços livres de uso público.

¹³ Ex-coordenadora de Assistência Jurídica do extinto Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, <http://www.cepam.org/media/59111/Areas-institucionais-em-loteamentos-urbanos.pdf>



3.3.4 Definições e Classificações de Espaço Livres de Uso público e de Equipamentos Comunitários nas Legislações Municipais e Federais

A partir da revisão teórica, observou-se a amplitude de definições e classificações de ELUPs. Considerando a revisão normativa realizada, fez-se uma síntese (Quadro 8) dos conceitos, acrescentando os de EPCs, com o objetivo de definir a classificação e terminologias para a análise das transformações dos ELUPs na cidade de Londrina.



Quadro 8 – Comparativo das Leis Municipais

LEGISLAÇÃO		CONCEITO / DEFINIÇÃO
FEDERAL	6.766/1979	Espaços Livres de uso Público
		Comunitários – equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares (Equipamentos Públicos Comunitários)
		Urbanos – equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado (Equipamento Público Urbano)
		Sistema de Circulação – vias, ruas e estradas
	Constituição de 1988	<p>Art. 6º. Direitos sociais – a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados</p> <p>Art. 217. § 3º - O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.</p> <p>Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.</p>
9.785/1999	Idem a Lei 6.766/1979	
MUNICIPAL	10.257/2001 – Estatuto das Cidades	Espaços de uso público
		Espaços públicos de lazer e áreas verdes
		Equipamentos urbanos
		Equipamentos Comunitários
	133/1951 – Zoneamento, Loteamento e Zoneamento	Sistema Viário
		Espaços livres – praças, jardins e parques
		Arruamento, Vias Públicas
		Logradouro Público – Praças
	Lei Orgânica de 1990	Edifício ou serviço público de interesse local – Escolas, Jardim de Infância, Parque infantil, Posto de Saúde, Posto de Puericultura, Posto de Pronto Socorro, Posto Policial ou de Bombeiros, Agência Postal-Telegráfica, Mercadinho de Bairro, Biblioteca de Bairros, instalação esportiva de bairro, abrigo para passageiros de transportes coletivos, etc., não se admitindo nesses lotes ou áreas a instalação de prisões, cemitérios, postos de moléstias contagiosas ou repugnantes
		Obras Complementares do Arruamento – abastecimento de água, esgoto sanitário, pavimentação e guias, arborização e iluminação.
Equipamentos urbanos		
Equipamentos Comunitários		
7.482/1998 – Plano Diretor	Sistema Viário ou de Circulação	
	Espaços verdes ou livres – parques, bosques, jardins e assemelhados como base física da recreação urbana;	
	Praça	
7.483/1998 – Parcelamento do Solo	Sistema Viário	
	Serviços Públicos – ensino, saúde, cultura e lazer	
	Espaços Públicos Abertos	
	Área Institucional ou Equipamento Comunitário – educação, cultura, saúde e segurança, voltados ao atendimento às necessidades básicas da população.	
10.637/2008 – Plano Diretor Participativo	Espaços Livres de Uso Público – área de terreno de propriedade pública e de uso comum e/ou especial do povo, destinada à recreação, lazer ou outra atividade ao ar livre;	
	Equipamentos Urbanos – redes de saneamento básico, galerias de águas pluviais, redes de distribuição de energia elétrica, iluminação pública e similares;	
	Sistema Viário – via oficial de circulação (ruas, avenidas, calçadas ou passeio, canteiros com largura inferior a 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros) e os dispositivos de conexão viária com área inferior a 30m ² (trinta metros quadrados)	
	Logradouros Públicos – espaços de propriedade pública e de uso comum e/ou especial do povo destinados a vias de circulação e a espaços livres.	
11.471/2012 – Código Ambiental	Espaços Públicos Urbanos	
	Equipamentos Públicos e Comunitários	
	Equipamentos Urbanos	
	Sistema Viário ou de Circulação	
11.672/2012 – Parcelamento do Solo	Espaço Livre de Uso Público – áreas verdes, área de lazer (faz parte das áreas verdes)	
	Parques Lineares	
	Sistema Viário	
	Rede – água, esgoto, pluvial e unidades de geração e transmissão de energia elétrica	
11.672/2012 – Parcelamento do Solo	Instalações Urbanas – hospitais, creches, escolas, residências	
	Espaços Livres de Uso Público – áreas verdes e praças	
	Equipamento Comunitário ou de Uso Institucional – educação, cultura, saúde, lazer, segurança, esporte, convívio social e administração pública	
	Equipamentos Públicos – redes de saneamento básico, galerias de águas pluviais, redes de distribuição de energia elétrica, iluminação pública, redes de telefonia, pavimentação, sinalização viária e similar	
	Sistema Viário - via oficial de circulação (ruas, avenidas, calçadas ou passeio, canteiros e os dispositivos de conexão viária serão computados como parte da rede viária e não como áreas verdes ou praças)	

Fonte: organizado pela autora



Em um primeiro momento, se as legislações municipais são baseadas nas federais e deveriam, a priori, usar as mesmas terminologias, observa-se que tal fato não ocorre.

Pode-se inferir a autonomia dada aos municípios para proporem de acordo com as realidades locais. No entanto, o quadro revela algumas divergências entre as Legislações Municipais. Por exemplo, a Lei nº 133/1951 define o termo Espaços Livres (praças, jardins e parques) ou área verde em faixas marginais com a finalidade de uso como Espaço Livre. Por outro lado, a Lei de parcelamento de 1998 formatada a partir da Lei Federal 6.766/1979, são definidas as áreas de terreno de propriedade pública e de uso comum e/ou especial do povo, destinada à recreação, lazer ou outra atividade ao ar livre, sendo estas definidas como: área institucional ou destinada a equipamento público comunitário, arruamento e espaços livres de uso público.

Tal processo, é demonstrado por Bargos e Matias (2011), e revela a dificuldade dos agentes do setor público em administrar e gerenciar tais espaços, considerados públicos, pelo desconhecimento de sua classificação e de sua localização. Em relação ao gerenciamento, Martins e Stocchero (2015) aponta a degradação, em virtude da falta de manutenção pelos municípios, somado à escassez de variedade de equipamentos para a prática esportiva e a carência de segurança. Tais questões leva a falta de interesse da população, e podem contribuir para a promoção de outros usos nesses espaços.

De maneira a auxiliar na definição desses espaços repassados ao Poder Público, a partir do referencial teórico e da revisão normativa concernentes às Leis Municipais e Federais, tem-se a definição de ELUPs, nesta pesquisa, como os espaços livres de edificação, de caráter estritamente público, na forma de praças, parques e áreas ajardinadas do sistema viário. Embora nas Legislações não tenha a definição quanto ao dimensionamento desses de espaços, a observação da planilha de dados coletados, reflexo da realidade londrinense, induziu às seguintes tipologias:

- Praças públicas: de pequeno porte são aquelas com áreas entre 100 a 1000 m², médio porte acima de 1.000 até 10.000 m² e grande porte acima de 10.000m²;
- Parques: são maiores do que as praças. Pelas características próprias de áreas de preservação ambiental, não são



computadas nas áreas livres para implantação de equipamentos públicos de lazer. São as áreas de fundo de vale, APP e remanescentes florestais;

- Áreas ajardinadas do sistema viário: rotatória, canteiros, áreas de escapes, jardins remanescentes.

No caso dos EPCs, são os espaços destinados a abrigar todo e qualquer tipo de edificação de caráter exclusivamente público, sejam para educação, saúde, assistência social, dentre outros.

3.4 CONSIDERAÇÕES LEGAIS SOBRE O PROCESSO DE DESAFETAÇÃO DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO PÚBLICO NA CIDADE DE LONDRINA

A partir do entendimento da legislação municipal e a verificação de que a Lei Orgânica do Município regulamenta o processo de desafetação dos ELUPs, foi necessária uma revisão de termos jurídicos para subsidiar a análise dos procedimentos de transformação dos espaços livres de uso público na cidade de Londrina.

O processo de desafetação, de acordo com Rangel e Ribeiro (2010, p. 6308), parte do princípio da autonomia do poder público para “decretar, nos termos da lei, a desafetação de bens públicos pertencentes do seu patrimônio, “sem interferência de qualquer outro ente como a União ou o Estado federado”. Portanto, é um termo do direito administrativo que dá suporte jurídico para o procedimento de transformação de um espaço público e sua consequente apropriação para outros fins.

Por outro lado, Freitas (1999, p. 8) diverge dessa postura afirmando que os bens de uso comum ao povo, no caso as áreas repassadas para domínio público em processo de loteamento, como os ELUPs, o Estado é o gestor e seu titular é o povo. O autor defende a seguinte postura e acrescenta o direito coletivo de fruição desses espaços de uso público:

Para a doutrina, os **bens de uso comum do povo** pertencem ao domínio eminente do Estado (*lato sensu*), que submete todas as coisas de seu território à sua vontade, como uma das manifestações de Soberania interna, mas seu titular é o povo. Não constitui um *direito*



de propriedade ou domínio patrimonial de que o Estado possa dispor, segundo as normas de direito civil. O Estado é gestor desses bens e, assim, tem o dever de sua vigilância, tutela, fiscalização e superintendência para o uso público¹⁴. Afirma-se que "o domínio eminente é um poder sujeito ao direito; não é um poder arbitrário".¹⁵

Sua fruição é coletiva, "os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade - *uti universi* - *razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes*".¹⁶

O debate dos autores é concernente ao exposto no artigo 100 do Código Civil Brasileiro em que "os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar" (CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO, 2008, P. 157), portanto para eles não deve haver mudança de uso.

Tais procedimentos tem sido publicizados em várias cidades brasileiras, tais como Ibaiti-PR, Esteio-RS, Campinas-SP, Rio de Janeiro-RJ, Duque de Caxias-RJ, São Gonçalo-RJ, Salvador-BH, João Pessoa-PB dentre outras. As Administrações Públicas, na figura dos agentes políticos têm sistematicamente contribuído para o processo de perdas dos espaços livres de uso público com o discurso de objetivar o "bem-estar da população" para construção de equipamentos comunitários, doação para entidades da sociedade civil organizada e até mesmo para o setor privado como demonstram as Figura 5 e 6.

¹⁴ CARVALHO SANTOS, "Código Civil Brasileiro Interpretado", vol. II, 11ª edição, p. 103; PONTES DE MIRANDA, "Tratado de Direito Privado", Parte Geral, vol. II, ed. Borsoi, 1990; PAULO AFFONSO LEME MACHADO, "Direito Ambiental Brasileiro", Malheiros Editores, 9ª edição, p. 254; HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro", 20ª edição, Malheiros Editores, pp. 428/9; CASTRO NUNES, "Da Fazenda Pública em Juízo", Livraria Freitas Bastos S.A., 1ª ed., 1950, p. 524.

¹⁵ HELY LOPES MEIRELLES, obr. cit., p. 429.

¹⁶ Autor e ob. cit., p. 435.



Figura 5 – Praça do Alcântara em São Gonçalo – RJ, revolta popular pela venda e transformação de praça histórica num shopping center.



Fonte: <http://criaruniverso.blogspot.com.br/2011/05/diga-nao-venda-da-praca-do-alcantara.html>. Organizado pela autora

Figura 6 – Desafetação de terrenos Públicos.

MINISTÉRIO PÚBLICO ACIONA ACM NETO CONTRA DESAFETAÇÃO DE TERRENOS

28 de agosto de 2014 · por [revistarever](#) · em Economia, Meio Ambiente, Mobilidade Urbana, Movimentos Sociais, Política



Áreas marcadas em vermelho no mapa estão ameaçadas de privatização. Confira com detalhes aqui: <http://ruadegente.blogspot.com.br/p/terrenos.html>

Projeto de lei impulsionado pela Prefeitura de Salvador propõe a venda de 62 bens públicos. Praças, parques e áreas de lazer como pistas de skate e quadras estariam ameaçados.

Fonte: <http://www.revistarever.com/2014/08/28/ministerio-publico-aciona-acm-neto-contradesafetacao-de-terrenos/>



Afirma-se no debate jurídico que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis. No entanto, Rangel e Ribeiro (2010) apontam a relativização desta postura: “a partir do momento em que ocorre a desafetação, é retirada a sua utilização pública exclusiva, tornando-se um bem dominical e por fim alienável”, podendo ter novo uso” (p. 6308). Porém os autores concordam na inconstitucionalidade do processo, quando o poder público desafeta os espaços públicos ou se omite na gestão desses bens, permitindo a sua ocupação, afrontado assim o sistema de legislação urbanística nacional.

Medeiros (2012, p. 45) aponta para as transformações, ao longo do tempo, nos espaços livres de uso público onde se observa, de um lado a privatização, a elitização ou mesmo a troca ou a permuta e, de outro lado o descaso, o abandono e o desprezo do potencial desses espaços. Por essa perspectiva verifica-se o processo de “privatização dos espaços públicos que leva não só à exclusão da cidade, mas à atrofia do exercício de cidadania”.

Esclarece-se que os bens de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis pois tem uma destinação específica. Portanto, para que o processo de desafetação aconteça este deverá ser considerado bem de uso dominical.

Tais conceitos são importantes para o entendimento dos procedimentos de desafetação dos espaços livres de uso público na cidade de Londrina. A partir das informações dos arquivos, da Diretoria de Gestão de Bens Móveis Municipais – DGBM, foi possível identificar as áreas repassadas, e suas respectivas leis de nomeação e as de desafetação.

Retoma-se, nesse momento, o parágrafo único do artigo 82 da Lei Orgânica do Município, a qual permite que as áreas de praças poderão ser destinadas aos setores de educação ou saúde e, se decorridos 10 anos de sua afetação, a área não tiver sido arborizada e nem recebido as benfeitorias para a sua destinação.

Assim, as áreas repassadas de ELUPs para o município no processo de parcelamento do solo poderão ter outras finalidades e, para dar prosseguimento a esse trâmite, primeiramente precisam ser desafetadas, tornando-se um bem dominical e, posteriormente, poderão ser alienadas.



O procedimento de alienação respalda-se pelos artigos do Capítulo V da Lei Orgânica do Município, em especial ao Artigo 78 e o Artigo 80, respectivamente em relação aos EPCs e ELUPs:

Art. 78. **A alienação de bens municipais**, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, obedecerá às normas gerais de licitação, **instituídas por Lei Federal**.

Parágrafo Único - A Câmara Municipal só poderá apreciar **projeto de lei alienando** áreas de terras destinadas a serviço público local se instruído **com parecer dos órgãos municipais afetos às áreas de educação, de assistência social e de saúde**.

[...]

Art. 80. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização conforme o caso e quando houver interesse público devidamente justificado, observada a legislação pertinente.

§ 1º A concessão de uso dos bens públicos dominiais de uso especial dependerá **de lei e de licitação**, dispensada esta nos casos especificados na **lei Federal** de licitações, e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

§ 2º A **concessão de uso de bens públicos de uso comum** somente será **outorgada** mediante autorização legislativa.

§ 3º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a **título precário** por decreto precedido de licitação e, em se tratando de bens imóveis, a permissão somente será concedida mediante autorização legislativa, ficando esta dispensada quando se tratar de áreas públicas de dimensões iguais ou inferiores a 20,00 m² (vinte metros quadrados).

§ 4º A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por portaria para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, salvo quando para o fim de formar canteiro de obras públicas, caso em que o prazo corresponderá ao da duração destas.

Com base nos artigos acima referidos, entende-se a necessidade de elaboração de um Projeto de Lei (PL), por iniciativa do Prefeito Municipal ou de qualquer um dos vereadores, para que haja qualquer modificação de uso das áreas repassadas. Vale a ressalva que o PL pode ter iniciativa da população e, neste caso deverá realizar a solicitação para uma Secretaria Municipal ou por um dos membros do Legislativo.

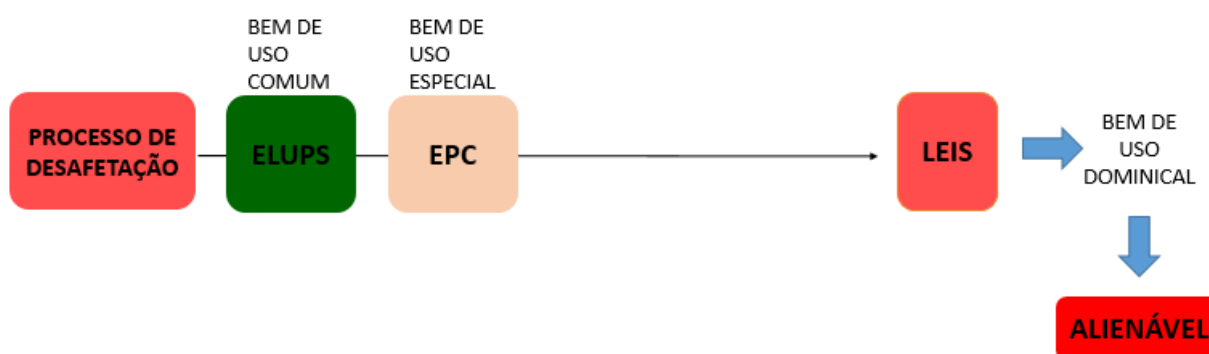
O PL nada mais é do que uma proposta normativa, a ser apresentada ao órgão legislativo, neste caso a Câmara Municipal, que analisará a sua conversão



na forma de lei. Antes da lei entrar em vigor o Poder Executivo, tem a atribuição de aprovar ou vetar, parcialmente ou na íntegra. O Veto pode ainda ser derrubado pelo Legislativo, mas a lei precisa ser reenviada ao Executivo para a sua publicação (JUSBRASIL, 2016).

O PL tem o objetivo primeiro de retirar as áreas da condição de bem de uso comum ou bem de uso especial e transformá-los em bem de uso dominical, que de acordo com o Art. 101, Código Civil, não são bens afetos à população. Assim, ocorre primeiro procedimento para a desafetação da área possibilitando a alienação, caso seja considerada de interesse público (Figura 7).

Figura 7 – Primeiro procedimento para desafetação



Fonte: organizado pela autora

No caso específico dos Órgãos Públicos, as Secretarias, como Educação, Saúde, dentre outras, fazem a solicitação para implantação de um EPC à Diretoria de Gestão de Bens Municipais (DGBM) em uma determinada área de ELUP. Tal pedido é realizado por meio de um Ofício ou Comunicação Interna, assinado pelo Secretário da pasta demonstrando interesse, bem como a justificativa circunstanciada para a necessidade de desafetação.

A DGBM, por sua vez, faz uma análise prévia e reencaminha cópia do pedido às demais Secretarias com o objetivo de verificar se, na área indicada, existem demandas ou planejamentos específicos para a área. O retorno das respostas tem dois encaminhamentos:

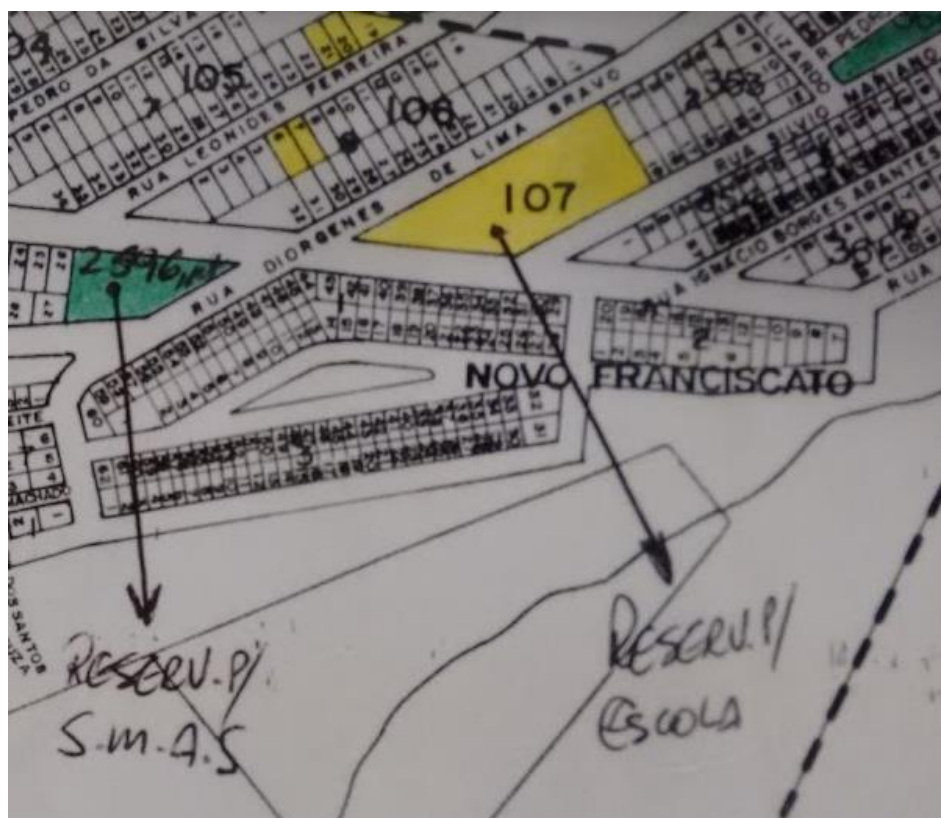
O primeiro, no caso de outras Secretarias não manifestarem interesse ou mesmo nenhum óbice, é realizada uma “reserva” da área que consiste em assinalar em um mapa do Município e inserir em uma planilha de Excel a destinação solicitada



pela Secretaria. O primeiro registro de reserva em áreas de ELUPs data de 1993 para a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) hoje Secretaria de Ação Social.

Na Figura 8 é possível observar esse procedimento nas anotações do chamado “cadernão” da DGBM, em que as áreas em amarelo são as destinadas à EPC e as em verde as áreas de ELUPs.

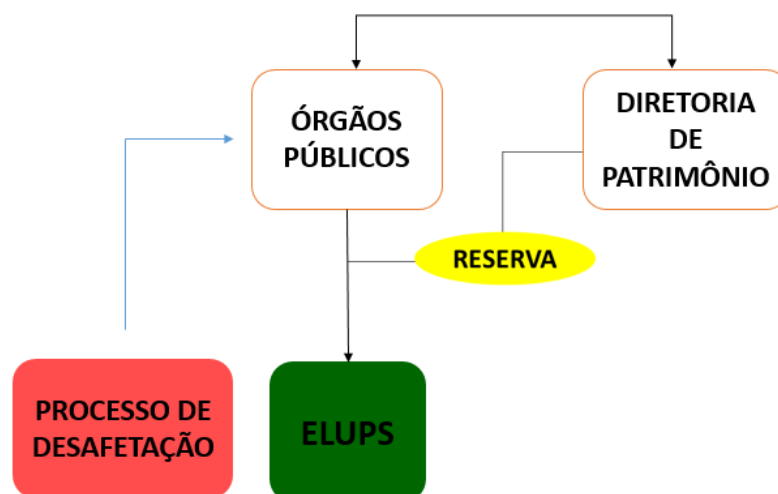
Figura 8 – Primeira reserva em área de ELUP.



Fonte: “Cadernão” da DGBM, PML, 2015.

A partir desse momento, observou-se que a reserva de áreas de ELUPs tornou-se uma prática recorrente para garantir o interesse de determinadas Secretarias (Figura 9), vislumbrando futuras construções para atender as demandas. Os dados revelam que a Secretaria da Educação, lidera o número de solicitações de áreas.



Figura 9 – Reserva de ELUP

Fonte: organizado pela autora

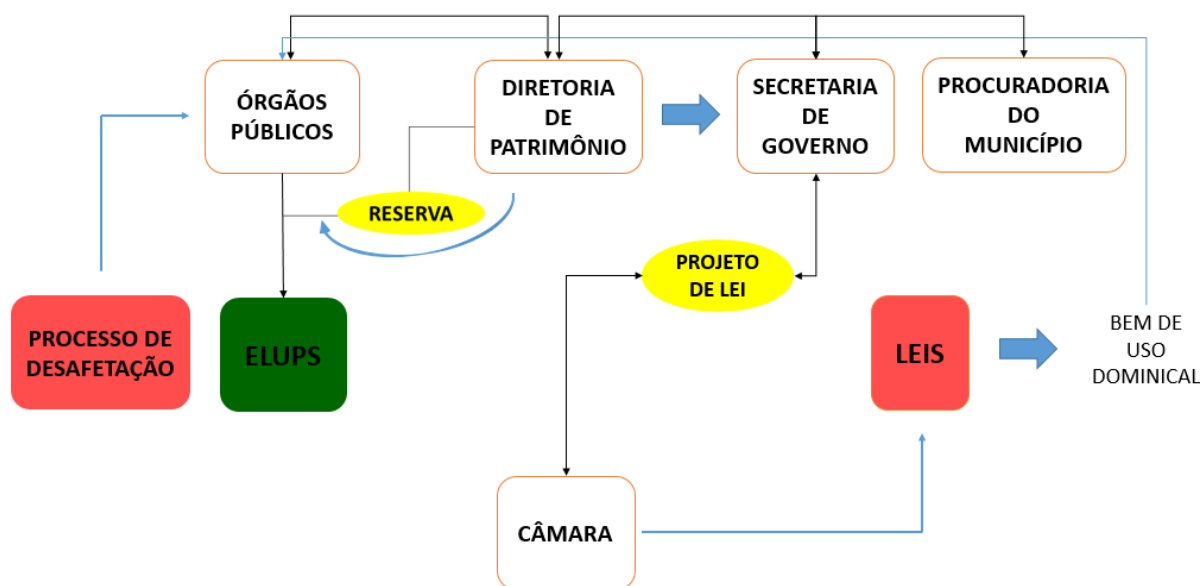
No segundo caso, em que outro órgão público manifesta interesse pela mesma área é verificado a possibilidade de subdivisão para comportar os dois novos equipamentos e, na inviabilidade desse procedimento, fica à cargo da decisão do Executivo. Geralmente, é solicitado à DGBM uma nova área para implantar outro EPC e novamente é tramitado o processo de reserva de área.

Conseqüentemente, após a reserva, a solicitação é encaminhada à Secretaria de Governo, a qual faz as considerações e encaminha para a Procuradoria Geral do Município (PGM), para elaboração do PL e submissão à apreciação do Prefeito.

O Executivo encaminha o processo à Câmara Municipal de Londrina (CML) para a aprovação ou não da desafetação da área, transformando em área de bem dominical para justificar o novo uso (Figura 10).



Figura 10 – Processo final de desafetação de ELUP pelos Órgãos Públicos



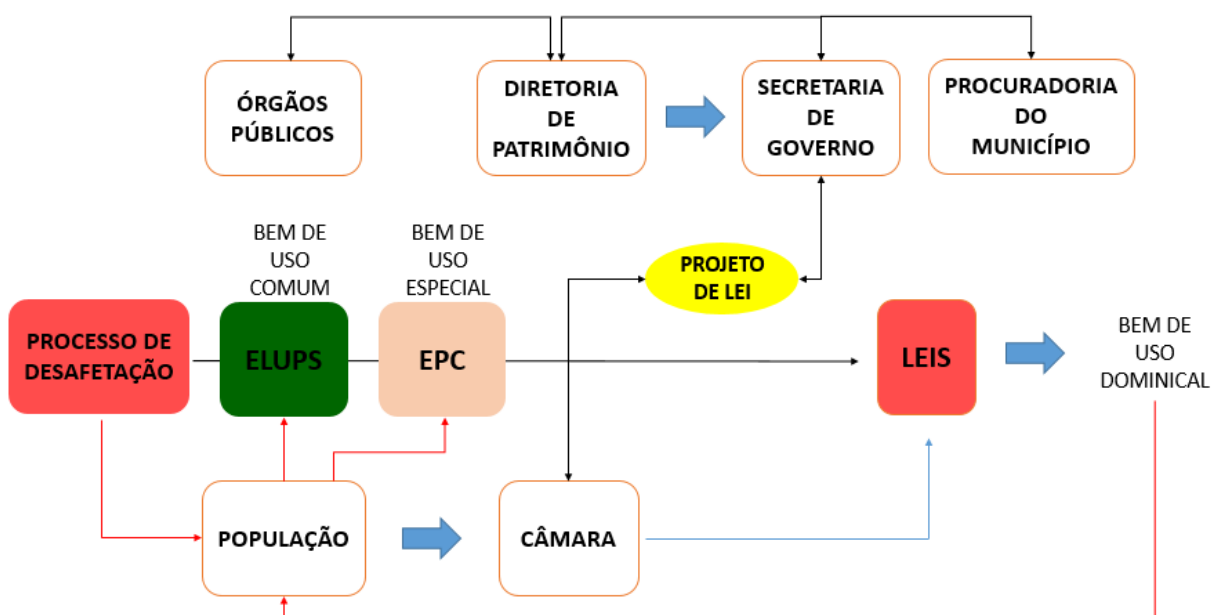
Fonte: organizado pela autora

A análise da tramitação dos processos revela que as solicitações advindas da população geralmente para as secretarias referem-se à necessidade de equipamentos públicos comunitários como escolas, postos de saúde, dentre outros. São verificadas também solicitações para a instalação de igrejas, estabelecimentos de varejo ou de indústrias.

De qualquer maneira, o processo solicitado ao vereador necessita também da elaboração de um Projeto de Lei, geralmente formulado pelos seus assessores juntamente com a assessoria jurídica da Câmara Municipal de Londrina. O processo é encaminhado para a Secretaria de Governo, a qual repassa à Procuradoria Geral do Município para análise e parecer. Em concomitância é encaminhado o ofício às demais Secretarias para manifestação de interesse na respectiva área (Figura 11).



Figura 11 – Processo final de desafetação de ELUP população



Fonte: organizado pela autora

As solicitações duram em média de 3 a 6 meses para finalizar o processo de desafetação. Vale ressaltar que, devido à lei de transparência, todos os PLs, Leis, decretos e ações do Poder Público estão disponíveis em site para consulta da população; e assim observou-se os pedidos de Audiências Públicas, estendendo o prazo a um ano ou mais.

No entanto, são poucos aqueles que se atentam a esses procedimentos e, geralmente quando os moradores se opõem às mudanças, o processo de alienação já é um fato consumado com a alegação, geralmente de garantia do interesse público coletivo.



4 ANÁLISE DA TRANSFORMAÇÃO DOS ESPAÇOS LIVRES DE USO PÚBLICO NA CIDADE DE LONDRINA-PR

A criação dos espaços livres de uso público nas cidades, como já mencionado, está respaldada em processos legislativos e normativos, assim como à sua transformação, por meio de leis aprovadas que destinam outro uso a estes espaços previamente definidos como ELUPs.

Em Londrina, uma cidade-nova projetada para 30.000 habitantes, possui atualmente uma população de aproximadamente 506.701 (IBGE, 2010). Das suas 17 praças iniciais tem-se, hoje oficialmente, um total de 317, localizadas nos mais diversos loteamentos aprovados no Município (PML, 2014). Em uma proporção entre praças e população, pode-se afirmar a manutenção de número absoluto de praças do projeto idealizado pela CTNP para a cidade: 1 praça para cada 1.600 habitantes aproximadamente. (Quadro 9).

Quadro 9 – Proporção entre praças e população

ANO	POPULAÇÃO	ELUP	TOTAL
1930	30,000,00	17	1,764,71
2014	506,701,00	317	1,598,43

Fonte: IBGE, 2010 e DGBM/PML, 2014, organizado pela autora

No entanto, tais proporções de áreas destinadas a espaços livres de uso público em geral, não se espacializam de forma homogênea na cidade, nem tão pouco a sua transformação. Essa parte da pesquisa apresenta o diagnóstico e análises, a partir da formatação do banco de dados realizado por meio da coleta de dados do arquivo da Prefeitura Municipal de Londrina.

O recorte temporal considerou as áreas repassadas de ELUPs desde a planta inicial até os projetos aprovados em 2015, para o diagnóstico e as sínteses das transformações. Porém, realiza-se um detalhamento com o objetivo de compreender a espacialização desse processo na Região Norte como um estudo de caso. Os resultados quantitativos do diagnóstico permitem verificar as áreas afetadas e sua permanência, as áreas transformadas bem como inferir a prospecção de perdas dos espaços livres de uso público na cidade de Londrina.



4.1 DIAGNÓSTICO DAS PERDAS DOS ELUPS

A partir do entendimento do processo Legislativo para o repasse e, conseqüentemente, da formação dos espaços livres de uso público, considerando todos os loteamentos aprovados desde o projeto do núcleo inicial de 1932 até março de 2015, tem-se um total de 2.834 projetos de parcelamento do solo urbano em uma área total do perímetro urbano do Distrito Sede do Município de Londrina de 26.436,37 ha (Lei 11.661/2012 - parcelamento do Solo).

Para fins metodológicos, o banco de dados foi formatado a partir da definição de áreas de ELUPs na classificação das áreas de praças, parques e áreas ajardinadas do sistema viário, repassadas ao Poder Público na aprovação dos loteamentos.

Quadro 10 – Comparativo das perdas de ELUPs por Região

REGIÃO	ELUP	REPASSADO POR LOTEAMENTO		DESAFETADO			ÁREA REMANESCENTE (m ²)
		ÁREA TOTAL (m ²)	QUANT.	ÁREA TOTAL (m ²)	QUANT.	%	
SUL	Parque	1,430,107,53		34,328,59	8,00	2,40	1,395,778,94
	Praça	562,748,97	164,00	58,766,73	11,00	10,44	503,982,25
	Sistema Viário	53,982,70		267,44	2,00	0,50	53,715,27
	TOTAL	2,046,839,20		93,362,76	21,00	4,56	1,953,476,46
LESTE	Parque	1,511,312,52		109,551,60	4,00	7,25	1,401,760,92
	Praça	600,903,25	231,00	112,925,60	23,00	18,79	487,977,65
	Sistema Viário	88,253,53		4,636,71	1,00	5,25	83,616,82
	TOTAL	2,200,469,30		227,113,91	28,00	10,32	1,973,355,39
OESTE	Parque	26,030,400,66		7,590,02	2,00	0,03	26,022,810,64
	Praça	883,596,77	180,00	186,080,67	26,00	21,06	697,516,10
	Sistema Viário	381,523,96					381,523,96
	TOTAL	27,295,521,39		193,670,69	28,00	0,71	27,101,850,70
CENTRAL	Parque	388,604,60		5,544,94	1,00	1,43	383,059,66
	Praça	284,922,99	80,00	55,571,55	19,00	19,50	229,351,44
	Sistema Viário	12,331,70					12,331,70
	TOTAL	685,859,29		61,116,49	20,00	8,91	624,742,80
NORTE	Parque	3,133,762,39		22,948,26	2,00	0,73	3,110,814,13
	Praça	998,933,31	210,00	124,991,63	46,00	12,51	873,941,68
	Sistema Viário	364,242,09					364,242,09
	TOTAL	4,496,937,79		147,939,89	48,00	3,29	4,348,997,90
TOTAL	Parque	32,494,187,70		179,963,41	17,00	0,55	32,314,224,29
	Praça	3,331,105,29	760,00	538,336,18	125,00	16,16	2,792,769,11
	Sistema Viário	900,333,98		4,904,15	3,00	0,54	895,429,83
	TOTAL	36,725,626,97	760,00	723,203,74	145,00	1,97	36,002,423,23

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora



Foram sistematizadas as informações das áreas desafetadas para análise das transformações dos ELUPs. Definiu-se a localização dos ELUPs na divisão oficial dos 5 Regiões da cidade – Central, Norte, Sul, Leste, Oeste¹⁷ (Quadro 10).

Em uma primeira observação de quantidade de áreas repassadas, é possível aferir a área total de ELUPs transferidas ao Município, totalizando 36.725.626,97 m², dados não sistematizados nos arquivos públicos. Em termos de dimensionamento de áreas, as destinadas aos parques são maiores pois são fruto do processo de delimitação das áreas de fundos de vale como áreas de Preservação Permanente. A Região Oeste, devido às configurações hidrográficas, destaca-se entre as demais e possui uma área superior de repasse 27.295.521,39 m² de ELUPs.

Um desdobramento da falta de controle das áreas é refletido nos números divulgados nos documentos oficiais. Embora seja publicizado um total de 317 praças, os dados sistematizados da pesquisa revelam a existência de 760 espaços destinados a praças.

Em relação às áreas desafetadas, observa-se que este processo não ocorre de maneira homogênea na cidade: se, por um lado a Região Sul teve 11 praças desafetadas, na Região Norte, no outro extremo, esse número passou para um total de 46 praças. Especificamente, 125 áreas destinadas inicialmente como praças nos projetos de loteamento foram transformadas em outros usos, totalizando quase 17% de áreas desafetadas em todas as regiões, ou seja, uma perda de 723.203,74 m² de praças.

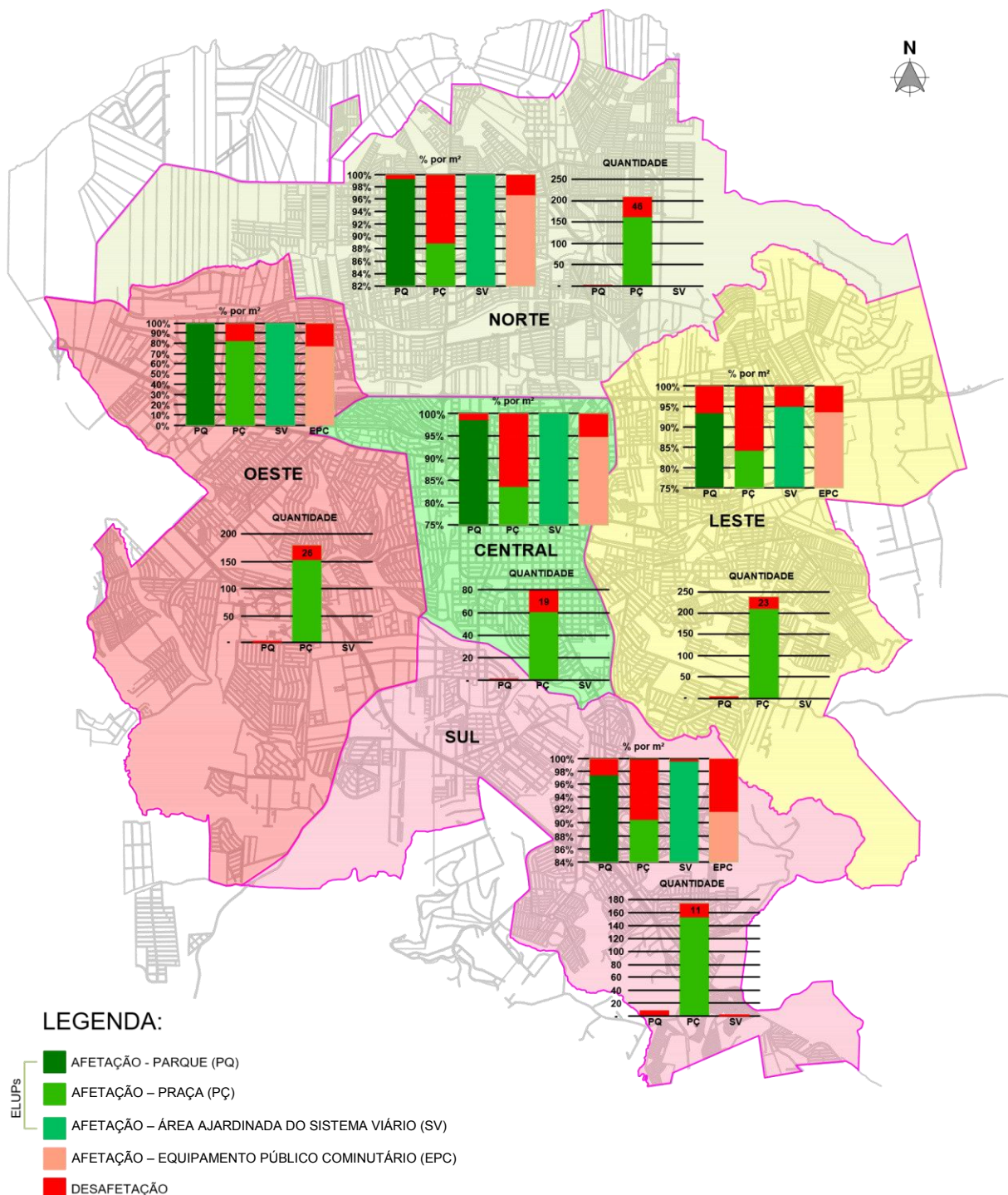
Portanto, no processo de coleta de dados verificou-se a necessidade de inserção das áreas repassadas para a implantação de EPCs, em virtude da identificação de que várias áreas de ELUPs foram reservadas pelas Secretarias e Autarquias municipais.

Dessa forma, em um primeiro momento, espacializou-se esses dados em um mapa com o objetivo de visualizar as áreas afetadas de ELUPs e EPCs por loteamento e as consequentes desafetações por Região (Figura 12).

¹⁷ Essa divisão oficial utilizada pelo IPPUL - Instituto de Planejamento Urbano de Londrina foi instituída no início das discussões para a revisão do Plano Diretor em 2006.



Figura 12 – Distrito Sede do Município de Londrina – divisão por Regiões, com quantitativos das desafetações



Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, Diretoria de Projetos, 2006, adaptado pela autora.

Ao analisar as transformações dos ELUPs nas Regiões, verifica-se num primeiro momento que, em se tratando de área por metragem quadrada, esta não representa qual delas sofreu mais com o processo de desafetação, devido a

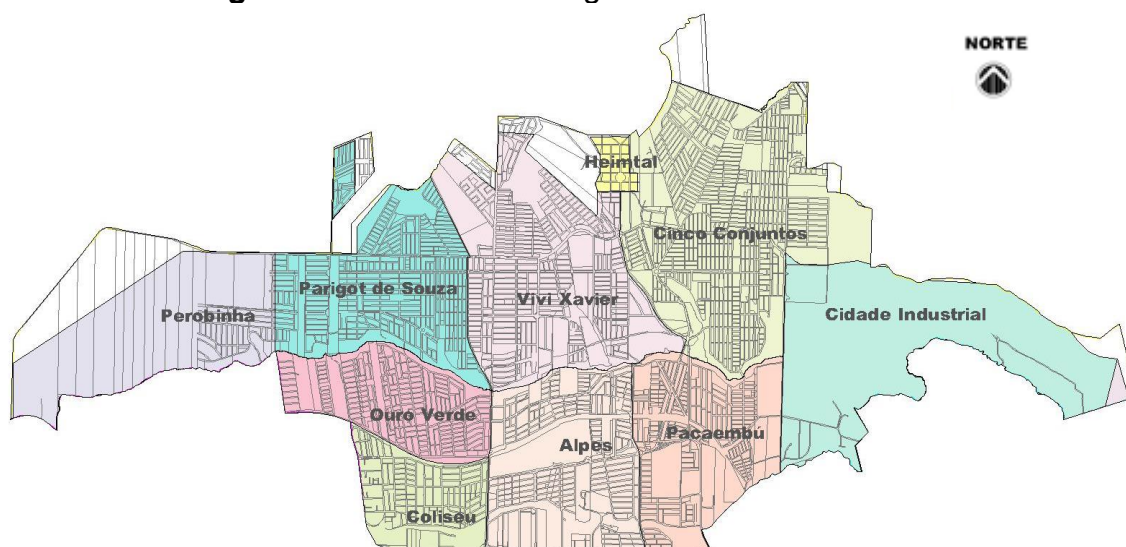


diferença de área territorial entre elas, portanto baseou-se na análise quantitativa. Os dados quantitativos apontam a sequência de regiões que mais sofreu perdas de praças: em primeiro lugar a Região Norte (46), seguidas da Oeste (26), Leste (23), Central (19) e Sul (11). Em relação aos parques e áreas ajardinadas do sistema viário, a Região Sul apresentou maior redução de área.

As regiões têm características espaciais e temporalidades diferenciadas ao longo da expansão da cidade. Dessa forma, faz-se uma breve análise de áreas afetadas e desafetadas das regiões para subsidiar a compreensão do processo de transformação dos ELUPs.

A Região Norte possui a maior população, com 126.305 habitantes (IBGE, 2010), e é considerada atualmente lócus dos empreendimentos de habitação de interesse social. A sua ocupação deu-se a partir do final da década de 1970 e é composta por 143 loteamentos, divididos oficialmente em 10 bairros (Figura 13): Perobinha, Parigot de Souza, Ouro Verde, Coliseu, Vivi Xavier, Alpes, Heimtal, Cinco Conjuntos, Pacaembu e Cidade Industrial.

Figura 13 – Recorte da Região Norte com divisão de bairros



Fonte: IPPUL, 2006. Adaptado pela autora

Os espaços livres de uso público encontrados na Região Norte equivalem a uma área total de 4.496.937,79m². Considerando a somatória das perdas de áreas de praças e de parques, respectivamente de 124.991,63m² e 22.948,26m², tem-se enquanto área remanescente um total de 4.348.997,90m².

De um total inicial de 210 praças, calcula-se uma redução de 46 unidades, ou seja, 21,90% de praças foram desafetadas para outros usos. Em relação

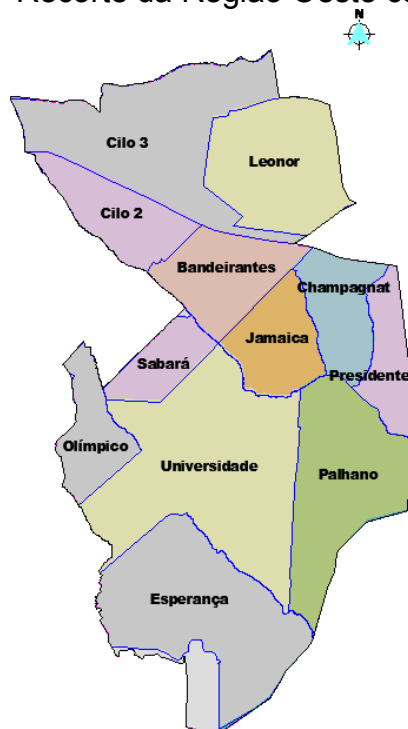


às áreas de parques, com 3.133.762,39m², a área desafetada corresponde a 0,73% do total de parques.

No banco de dados verifica-se uma distribuição das áreas de praças pelos 10 bairros. No entanto, nos empreendimentos de habitação de interesse social, a responsabilidade cabe à COHAB-LD e os projetos não necessitam seguir os trâmites de aprovação de outros projetos de parcelamento. Nesse processo, para atender a demanda do déficit habitacional, as porcentagens de áreas destinadas a equipamentos públicos comunitários e espaços livres de uso público nem sempre seguiram aos critérios da legislação vigente (AYOUB, 2014).

A segunda Região com maiores perdas de áreas é a Oeste (Figura 14), com uma população de 88.578 habitantes (IBGE, 2010). Está situada no eixo que fazia a conexão com outro núcleo da CTNP, a cidade de Cambé, antiga Nova Dantzig. A área está inserida na conexão leste-oeste e apresenta tipos extremamente diferenciados de ocupações: a concentração na face Noroeste do polo industrial e Pool de combustíveis, na divisa com a cidade de Cambé, bem como áreas de reassentamentos. Na expansão Sudoeste, observa-se a incidência dos condomínios fechados de médio e alto padrão, além da área recente de valorização imobiliária e verticalização, conhecida como Gleba Palhano.

Figura 14 – Recorte da Região Oeste com divisão de bairros



Fonte: IPPUL, 2006. Adaptado pela autora

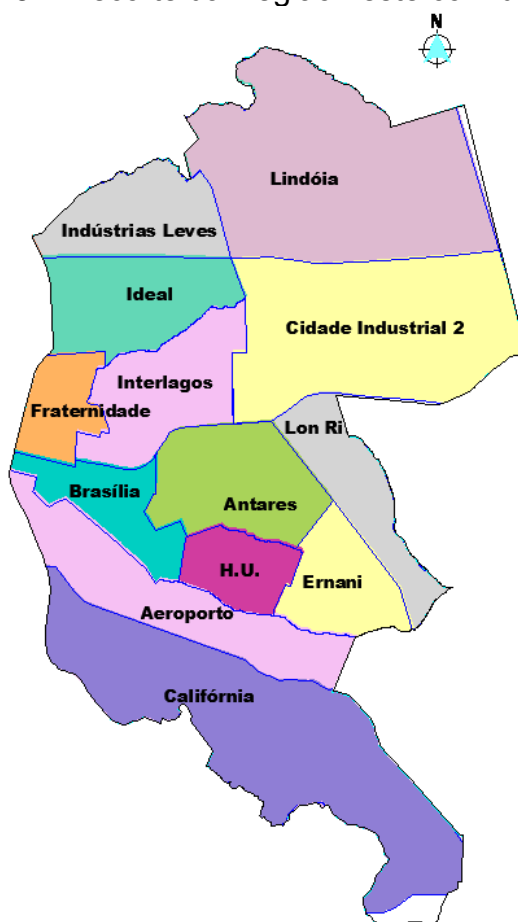


Antes da expansão da cidade para Região Norte, a Oeste era o local de implantação de loteamentos de interesse social realizados pela INOCOOP, como os 7 loteamentos do Conjunto Santa Rita, por exemplo.

A Região Oeste tem atualmente um total de 26.022.810,00 m² de parques e 383.059,66m² de praças e, na análise das transformações dos ELUPS, foram identificadas 26 praças e porções de áreas de 2 parques desafetados. Estas perdas de praças ocorreram em loteamentos de baixa renda com alto índice populacional e em locais próximos as áreas de reassentamentos realizadas pela COHAB-LD.

A Região Leste (Figura 15), com população de 94.407 habitantes (IBGE, 2010), de acordo com Lolis e de Lima (2000) possui a maior concentração de ocupações irregulares e, recentemente, de maior número de áreas de regularização fundiária. Tal fator já aponta a carência de infraestrutura, de equipamento urbano, bem como de áreas destinadas às praças.

Figura 15 – Recorte da Região Leste com divisão de bairros



Fonte: IPPUL, 2006. Adaptado pela autora



Porém, nessa Região foi lançado um shopping, inaugurado em 2013, como elemento catalizador de empreendimentos composto por hotel, edifícios de serviços e parte do terreno destinado à construção do Teatro Municipal. Assim, a área tornou-se um eixo de valorização imobiliária, em que foi observado o esforço dos gestores, a partir da pressão dos agentes imobiliários em transferir os moradores das ocupações irregulares para os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida implantados na Região Norte.

Na extremidade mais ao norte da Região Leste, há continuação do padrão de empreendimentos de habitação de interesse social, porém, verificam-se lançamentos de edifícios residenciais, condomínios fechados direcionados para a classe média e a instalação de 3 universidades que impulsionaram novas ocupações nos seus entornos imediatos.

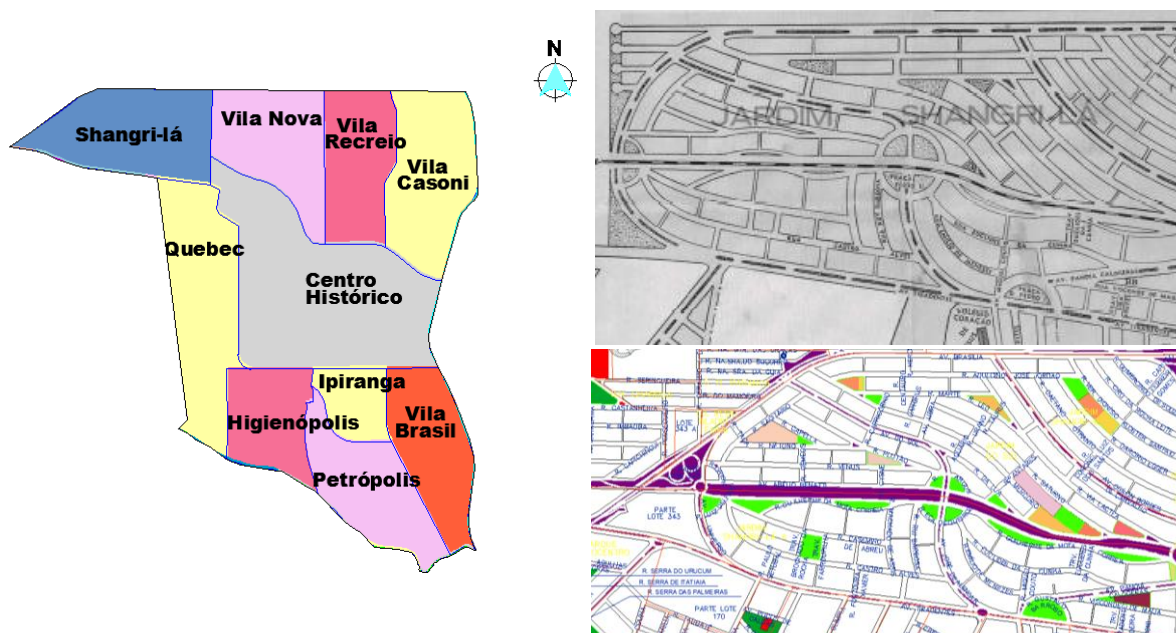
A Região Leste apresenta um total de 1.401.760,92m² de parques e 487.977,65m² de praças, entre as quais, de 231 repassadas ao poder público, 23 foram desafetadas.

A Região Central, anteriormente, segundo o Censo de 2.000 era a segunda região em maior número de população (com 84.733 habitantes), encontra-se atualmente em quarto lugar com 86.114 habitantes (IBGE, 2010) devido ao processo de expansão das demais regiões. Grande parte da sua área é formada pelo núcleo inicial projetado pela CTNP, em 1932, cujas áreas de ELUPs e EPCs se mantêm inalteradas. Esta região possui 383.059,66 m² de áreas destinadas a parques e 229,351,44 m² de praças. A desafetação de 19 praças das 80 repassadas ocorreu, em sua maioria, no loteamento nominado como Shangri-lá B (Figura 16).

O Shangri-lá é considerado o primeiro loteamento aprovado após a promulgação da Lei Municipal 133/1951. Este era dividido pela ferrovia em Shangri-lá A e B com ocupações diferenciadas. De acordo com Lima (2000), para a classe alta os lotes projetados variavam de 600 a 1.000 m² e, na parte B, os lotes possuíam dimensões de 250 a 350 m², em cuja maioria dos espaços livres iniciais foram construídos EPCs.



Figura 16 – Região Central, destaque para o bairro Shangri-lá, recorte da planta de 1957 e mapa atual de Londrina



Fonte: IPPUL, 2006. Adaptado pela autora

A Região Sul (Figura 17), com população de 84.308 habitantes (IBGE, 2010), caracteriza-se pela divisão em duas porções com extremos de tipo de ocupação: a porção Sudoeste, de recente expansão, com os condomínios fechados horizontais de alto padrão, e a Sudeste, com o predomínio de conjuntos habitacionais.

Figura 17 – Recorte da Região Sul com divisão de bairros



Fonte: IPPUL, 2006. Adaptado pela autora



No caso dos condomínios, há a concessão de uso exclusivo das áreas públicas para os moradores, mediante aprovação por lei pelo Poder Público. Isto significa que embora haja o repasse de ELUPs, estes espaços são acessíveis apenas para os moradores intramuros.

Por outro lado, na Região Sudeste estão localizadas antigas áreas de assentamentos subnormais em áreas de encostas, como o Jardim União da Vitória, com uma população superior a 10.000 habitantes. Verifica-se que as desafetações ocorridas em 11 praças foram principalmente para a implantação de equipamentos públicos comunitários.

A Região Sul apresenta um total de 1.395.778,94m² de áreas destinadas aos parques e 503.982,25m² de praças. Verifica-se que a maior área de desafetação se dá na alienação de parte dos parques para acomodar, principalmente, associações, entre as quais algumas particulares¹⁸ (Figura 18).

Figura 18 – Desafetação de Parque Públicos para a área de lazer de associações particulares



Fonte: Google. <https://www.google.com.br/maps/@-23.3742457,-51.155636,574m/data=!3m1!1e3?hl=pt-BR>, acessado em 03/05/2016. Organizado pela autora.

Em síntese, a análise dos repasses de áreas públicas, entre elas as áreas de ELUPs, objeto desta pesquisa, e seu processo de desafetação, estão

¹⁸ As associações públicas diferem das particulares “são as entidades consorciadas que optam por conferir natureza jurídica de direito público. Integram a Administração Pública Indireta de todos os entes consorciados.” Fonte: <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1338/Associacoes-publicas>



vinculados ao sistema de produção da cidade capitalista. Observa-se que não existe imparcialidade na configuração espacial da cidade. As perdas dos ELUPs acontecem nas áreas de empreendimentos de interesse social, principalmente para a instalação de EPCs, por outro lado, concessões de uso de ELUPs são práticas para as áreas de condomínios fechados.

Com base nessas observações de transformação dos espaços livres de uso público nas regiões da cidade de Londrina, decidiu-se analisar com maior profundidade dois bairros localizados na Região Norte da cidade – Cinco Conjuntos e Vivi Xavier, para compreender os agentes envolvidos nesse processo, bem como elucidar as transformações dos ELUPS e seus impactos.

4.2 AFETAR, DESAFETAR E RESERVAR: ESTUDO DE CASO DOS BAIRROS VIVI XAVIER E CINCO CONJUNTOS

A prerrogativa de realizar um estudo de caso tem como finalidade a análise dos espaços livres de uso público na estruturação de uma determinada região, bem como verificar os impactos espaciais nos processos de transformação.

A partir da análise quantitativa, observou-se que a Região Norte se sobressaía em relação às perdas de ELUPs comparativamente às outras regiões da cidade. (Quadro 11)

Quadro 11 – Comparativo Perda Quantitativa de ELUPs por Região

REGIÃO	PRAÇA		PARQUE		SISTEMA VIÁRIO	
CENTRAL	19	4º	1	4º	0	
NORTE	46	1º	2	3º	0	
SUL	11	5º	8	1º	2	1º
LESTE	23	3º	4	2º	1	2º
OESTE	26	2º	2	3º	0	
TOTAL	125		17		3	

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

A expansão da cidade para a Zona Norte foi um reflexo da política federal habitacional e, conforme destacam Beidack e Fresca (2010), do início da



década de 70 até o ano de 2007, dos 142 conjuntos habitacionais implantados em Londrina, 44% estão na Zona Norte.

Na primeira análise de perdas de ELUPs por bairros na Região Norte, dois bairros antigos se destacam – Cinco Conjuntos e Vivi Xavier (Quadro 12). Em virtude da contiguidade, optou-se pela análise de ambos, com o objetivo de verificar o processo de afetação e desafetação.

Quadro 12 – Comparativo das perdas de ELUPs por bairros da Região Norte

Bairro	Perdas de ELUPs
Alpes	19.969,58
Cinco Conjuntos	46.435,15
Ouro Verde	20.645,82
Pacaembu	15.634,24
Parigot de Souza	5.953,49
Vivi Xavier	59.121,85
Perobinha	5.339,79
Coliseu	-
Rural	-

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

Será efetuada a validação dos dados primeiramente dos ELUPs e EPCs em relação as afetações e posteriores desafetações. Nos procedimentos verificados no processo de desafetação observou-se a prática de “reserva”, e incluiu-se uma análise de prospecção de perdas a partir de ELUPs, previamente disponibilizadas para outros usos.

O Bairro Vivi Xavier possui 5.511.152,93m² de área de abrangência, com uma população de 19.544 habitantes (IBGE, 2010). É formado pelos Jardins Moriá, Paris, Bavária, Athenas, Viena, Barra Forest, da Gávea, Leblon 2, Estados, Alto da Boa Vista 1 e 2, São Paulo 1 e 2, Palmeiras, Araongas, Jerônimo Nogueira de Figueiredo, Planalto, Belle Ville, os Conjuntos Habitacionais Vivi Xavier, Manoel Gonçalves 1 e 2, os Residenciais Prof.^a Madalena Cardoso, Portal do Sol, Prof.^a Marieta, os Parques Leblon, Residencial Porto Seguro 1 e 2, Presidente Vargas, Industrial José Belinati, Industrial Germano Balan e Lote 36/37 remanescente do Cilo 4 (31 projetos de loteamentos).

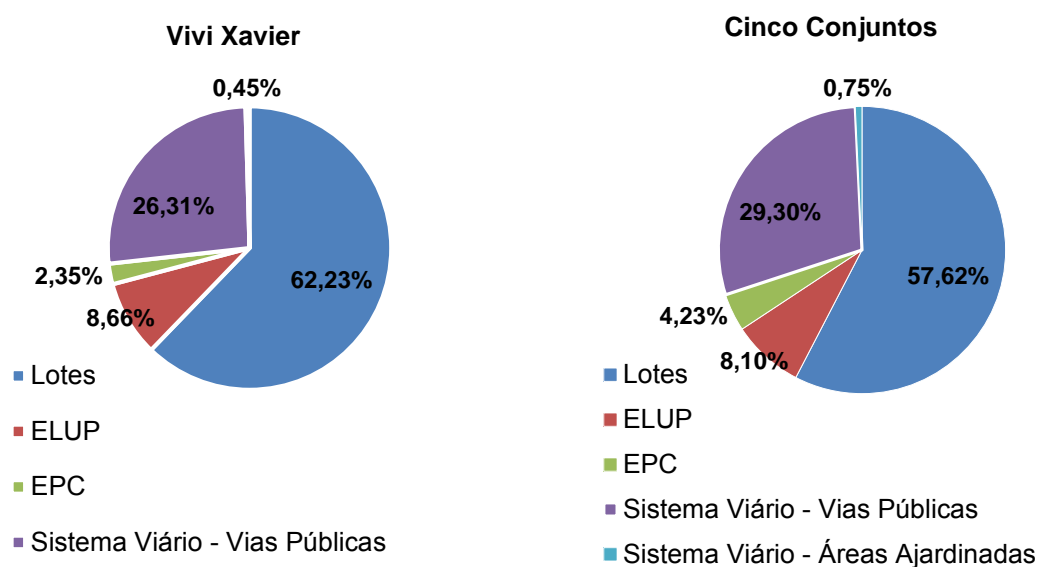
Já o Cinco Conjuntos possui uma área total de 5.197.206,54m², considerado pelo IBGE (2010) como o bairro de maior concentração de população da cidade, com 41.285 habitantes. É formado pelos loteamentos: Jardins Novo Horizonte



repassadas são respectivamente: 8,66% e 8,10% (ELUPs); 26,76% e 30,05% (Sistema Viário) e 2,35% e 4,23% (EPCs) (Gráfico 1).

Considerando as legislações vigentes, estes bairros apresentam áreas acima do mínimo exigido de 7% para ELUPs e de 25% para o Sistema Viário, incluindo neste as áreas ajardinadas de 0,45% no Vivi Xavier e 0,75% no Cinco Conjuntos. Por outro lado, em relação aos EPCs, apenas o Bairro Vivi Xavier não atinge a porcentagem mínima exigida de 3%. Indicando num primeiro momento que os bairros estão, praticamente, em conformidade com a Legislação.

Gráfico 1 – Porcentagens das áreas loteáveis dos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos



Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015. Dados Organizados pela autora.

No entanto, a sistematização dos dados, a partir da classificação de ELUPs, entre áreas de Parques e Praças, permitem outras inferências. No Quadro 13, considerando o total de área de ELUPs, verifica-se que 64,68% no Bairro Vivi Xavier, e 40,47% no Cinco Conjuntos referem-se às áreas repassadas contiguas àquelas destinadas a preservação permanente tendo uma configuração espacial de parques.



Quadro 13 – Comparativo das porcentagens de ELUPs e EPCs por loteamento nos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos

BAIRRO	ÁREA TOTAL LOTEÁVEL (M ²)	ELUPS						% do Total de ELUPs repassados para parque
		REPASSE DE PRAÇA (M ²)	%	Repasse de parque (M ²)	%	Total Repasse ELUPs	% Total ELUPs	
VX	5.397.454,73	165,125,62	3,06	302,455,37	5,60	467.580,99	8,66	64,68
5C	5.085.143,29	245,206,13	4,82	166,716,09	3,28	411.922,22	8,10	40,47
TOTAL	10,483,598,02	410,331,75	7,88	469,171,46	8,88	879.503,21	16,76	53,34

BAIRRO	ÁREA TOTAL LOTEÁVEL (M ²)	% Total ELUPs	EPC		% TOTAL REPASSE ELUP / EPC
			REPASSE (M ²)	%	
VX	5.397.454,73	8,66	126.751,85	2,35	11,01
5C	5.085.143,29	8,10	215.198,55	4,23	12,33
TOTAL	10,483,598,02	16,76	341,950,40	6,58	23,34

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015. Dados Organizados pela autora.

A partir dessas premissas, realizou-se uma análise mais detalhada das áreas afetadas por loteamento aprovado, mediante as informações sistematizadas do banco de dados e a sua espacialização por meio de mapas de representação quantitativas, denominados coropléticos²⁰, de maneira a sobrepor os

²⁰ “Os mapas coropléticos são elaborados com dados quantitativos e apresentam sua legenda ordenada em classes, conforme as regras próprias de utilização da variável visual valor por meio de tonalidades de cores, ou ainda, por uma sequência ordenada de cores que aumentam de intensidade conforme a sequência de valores apresentados nas classes estabelecidas. Os mapas no modo de implantação zonal são os mais adequados para representar distribuições espaciais de dados que se refiram as áreas. São indicados para expor a distribuição das densidades (habitantes por quilômetro quadrado), rendimentos (toneladas por hectare), ou índices expressos em porcentagens os quais refletem a variação da densidade de um fenômeno (médicos por habitante, taxa de natalidade, consumo de energia) ou ainda, outros valores que sejam relacionados a mais de um elemento”. (ARCHELA & THÉRY, 2008)



dados em camadas distintas considerando a divisão de bairros, loteamentos, ELUPs, EPCs e Sistema Viário (Mapa 1).

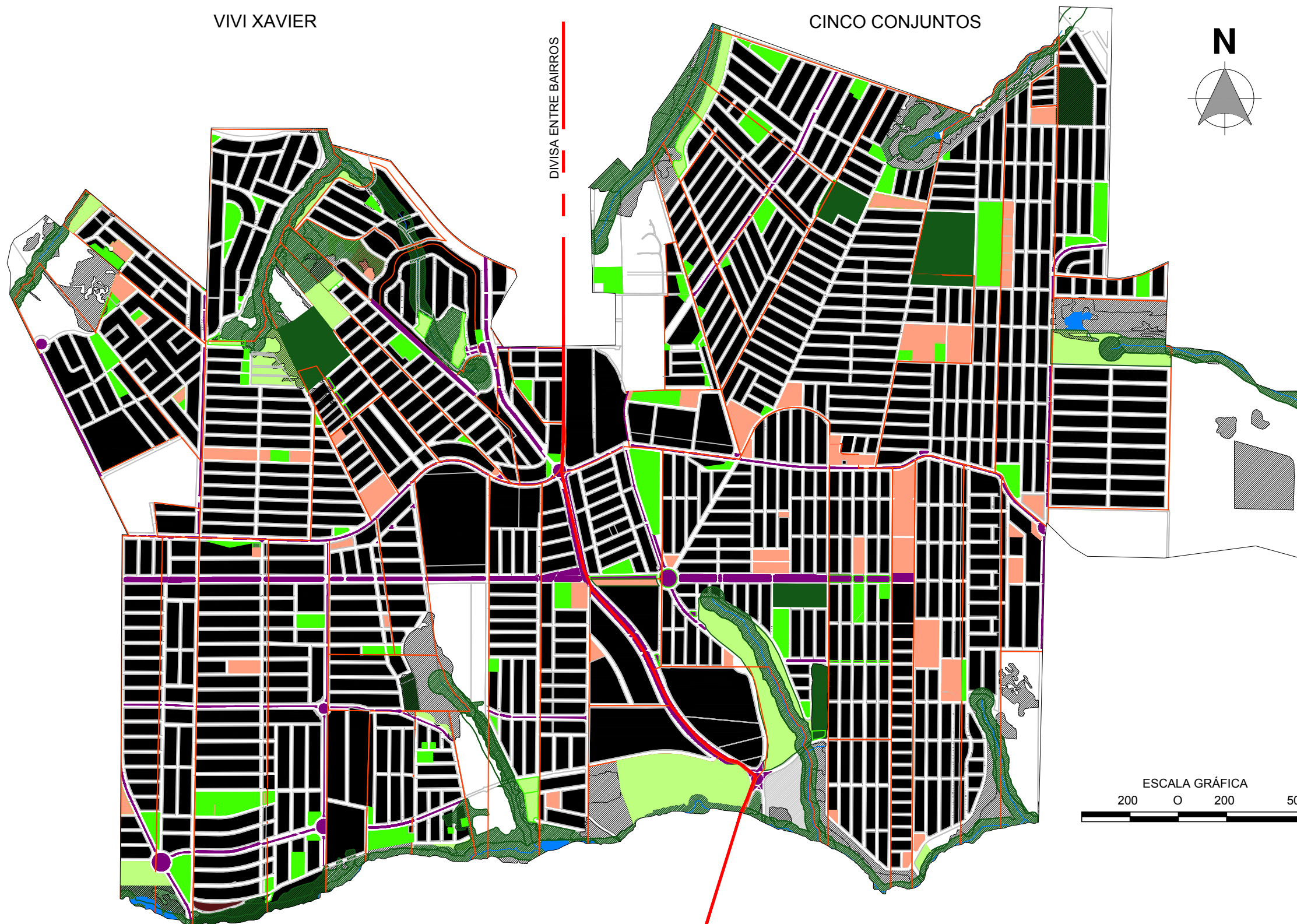
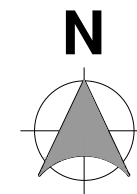
A sobreposição das camadas desses elementos permitiu identificar a forma, a dimensão, o padrão de localização das áreas de ELUPs e EPCs, a ocorrência dos repasses nos loteamentos e a relação entre as áreas loteadas e repassadas. Por se tratarem de bairros antigos, estes encontram-se com a maioria de suas áreas consolidadas, restando poucos vazios urbanos.



VIVI XAVIER

CINCO CONJUNTOS

DIVISA ENTRE BAIRROS



LEGENDA:

- QUADRAS
- ÁREAS NÃO LOTEADAS
- PRAÇA
- PARQUE
- ÁREA AJARDINADA SISTEMA VIÁRIO
- EPC
- FUNDO DE VALE
- RESERVA FLORESTAL
- DIVISA LOTEAMENTO
- ÁREA REPASSADA COMO PRAÇA
- RIOS

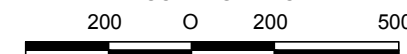
LOCALIZAÇÃO ESTADUAL



LOCALIZAÇÃO MUNICIPAL



ESCALA GRÁFICA

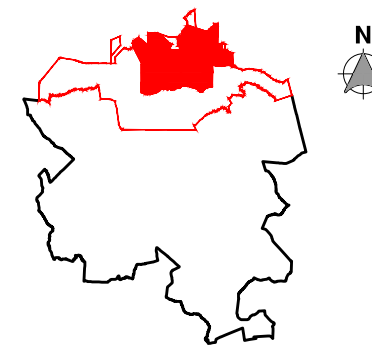
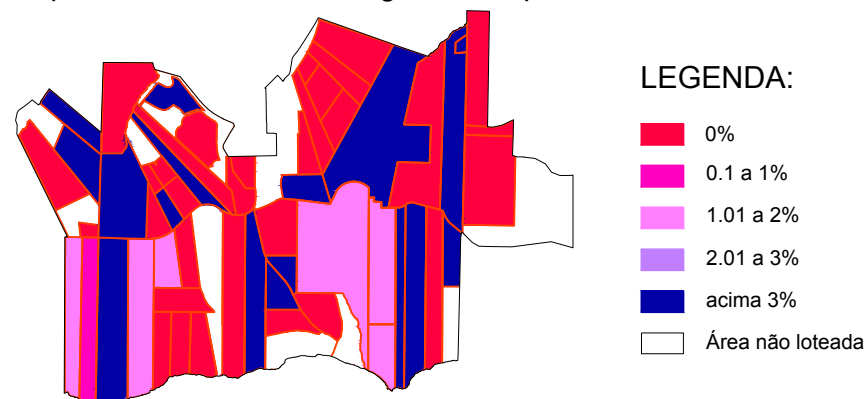


Afetação (repasso) de áreas de ELUPs e EPCs nos Loteamentos dos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos

Mapa Resumo 1 - Porcentagens de repasses de ELUPs



Mapa Resumo 2 - Porcentagens de repasses de EPCs



Localização Distrito Sede de Londrina - Região Norte e bairros estudados



PROGRAMA DE MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

ORIENTANDA

Simone de Oliveira Fernandes Vecchiatti

ORIENTADOR

Prof.ª Dr.ª Milena Kanashiro

19/10/2016

MAPA 1

AFETAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS NA CIDADE DE LONDRINA/PR

Quanto aos limites dos loteamentos, estes revelam o plano inicial de colonização elaborado pela CTPN, onde as terras parceladas dividiam-se em glebas de pequenos lotes rurais estreitos, em média de 8 a no máximo 30 alqueires, caracterizando num raio de 5 km do núcleo urbano, chácaras de 5 alqueires. (Nakanishi, 1950 apud Yamaki, 2003). Segundo Yamaki (2003), tal parcelamento era fundamentado pelo levantamento topográfico que frequentemente resultava no “formato de leque, com lotes trapezoidais”, objetivando ajustar-se às características dos terrenos e propiciar acesso as estradas e a água a todos os lotes, princípio estabelecido pela CTNP.

Estas glebas receberam os nomes dos córregos e ribeirões que as serviam, subdivididas em chácaras e vendidas mais tarde aos loteadores, resultando nos loteamentos aprovados.

Os traçados dos loteamentos possuem quase todas as vias retilíneas, com o predomínio de quadras alongadas no sentido leste-oeste, de dimensões que variam no seu comprimento longitudinal: 50m de largura, possibilitando lotes de 25m de profundidade e 10m frontal. Essa configuração resulta na definição do lote mínimo da legislação de 250m². A Lei admite a possibilidade de subdivisão do lote mínimo para o uso residencial agrupado, ou seja, casas geminadas, na proporção de uma unidade habitacional a cada 125m² para zonas residenciais de habitação popular. O mesmo critério é adotado para as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.

Já em relação às áreas ajardinadas do sistema viário, a sua frequência está condicionada às avenidas e de diretrizes de alargamento de vias. Estas áreas foram repassadas como praças para se tornarem, posteriormente, canteiro central.

Em relação aos ELUPS, no mapeamento por loteamento aprovado, observa-se ausência de ELUPs em 14 deles, e em 20 loteamentos as porcentagens de áreas repassadas foi aquém do estabelecido pela legislação. Verifica-se a predominância de repasses maiores nas extremidades e em loteamentos, onde, a partir da rede hidrográfica, foram estabelecidas as APP – áreas de preservação ambiental, em áreas de maior declividade, configurando as áreas de ELUPs como extensões de parque.

Nesse procedimento de tipos de áreas afetadas como ELUPs pode-se apontar 2 questões: a primeira é a destinação de um menor número de ELUPs



caracterizados como praças. Tal estratégia já havia sido apontada por Ayoub e Kanashiro (2012) nos EHIS em Londrina. Detectou-se que mais de 60% das praças da Região Norte estão dispostas nas porções norte ou sul dos loteamentos, geralmente próximas às divisas dos bairros ou como áreas de ajustes de sistema viário, ou mesmo “sobras” do projeto de loteamento. Afirmam que a concepção das áreas destinadas às praças nos EHIS não privilegia o cumprimento de suas funções de lazer e sociabilização.

A segunda questão é a destinação de áreas de ELUPs como extensão das áreas de Preservação Ambiental, em áreas de declividade acentuada. Tal fato encarece o custo da execução para o Poder Público de projetos de equipamentos públicos de lazer, tais como campo de futebol, quadra poliesportiva, dentre outros compatíveis às áreas de lazer.

Isso revela a prática de destinar espaços livres de uso público nas marginais dos fundos de vale em áreas de EHIS e retoma a questão quantitativa de prover o maior número de habitações na justificativa de diminuir o déficit habitacional.

Em relação aos EPCs, evidencia-se no mapeamento a ausência de repasse em 39 loteamentos aprovados, e 7 estão abaixo do mínimo. Das áreas afetadas como EPCs, verificam-se áreas de dimensões maiores, em virtude da Lei Municipal de Parcelamento do Solo não permitir a sua fragmentação. Embora essas áreas sejam extensas, e em quadras únicas, são insuficientes para atender a demanda por vários tipos de equipamentos de educação, de saúde e de caráter social.

Autores como Neves (2015) e Romanini & Gelpi (2008) apontaram esse problema, sendo que o primeiro vê essa falta de EPCs como ausência de planejamento do Poder Público em prover áreas para abrigar tais equipamentos, além de não indicar ou definir parâmetros e critérios para demandas e implantação dos mesmos. Romanini & Gelpi (2008), em concordância com Neves (2015), por meio de uma revisão bibliográfica, constataram que as legislações vigentes da maioria dos estados brasileiros não demonstram de maneira clara como implantar e dimensionar os EPCs. Os autores, ao confrontarem as legislações Federais com as do Município de Passo Fundo/RS, viram que além da falta desses critérios e parâmetros, a legislação não prevê e nem define o que se entende por EPCs, e apenas indica a necessidade da elaboração de um “futuro plano integrado”, para descentralizar e distribuir tais equipamentos.



Os autores supracitados concordam com o dimensionamento de raios de abrangências mínimos, em conformidade com a densidade demográfica, para implantar os EPCs. Em Londrina tem-se apenas a definição em Legislação de um raio de 800m para equipamentos educacionais, os demais não possuem critérios definidos.

Nessa discussão, retomando a revisão normativa faz-se uma correlação das indicações de EPCs na Legislação de Parcelamento do Solo (Lei 6766/1979) e na Constituição Federal. A Legislação Federal de parcelamento do solo cita como equipamentos públicos comunitários os de Educação, Saúde e Lazer, por outro lado, a Constituição Federal introduz a necessidade e equipamentos comunitários para fins de assistência social.

A partir dessas indicações, realizou-se um levantamento nas secretarias municipais da cidade de Londrina para identificar as solicitações para áreas de equipamentos vinculados a cada setor (Quadro 14).

Quadro 14 – Relação das reservas pelo Setor Público

Secretaria	Equipamento público Comunitário
Assistência Social	CRAS
	CREAS
	Viva Vida
	Centro POP
	Casa de Passagem Indígena
	Conselho Tutelar Referencial
Mulher	CAM
Agricultura	Restaurante Popular
	Horta Comunitária
Saúde	UBS
	UPA
	Academia da Saúde
Idoso	Centro de Atendimento ao Idoso
Educação	Escolas Municipais
	CMEI (Creches/Pró Infância)
	Escolas Técnicas
	Colégio Estadual
CMTU	Barracão de Reciclagem
FEL	Praça da Juventude
	Praça do Esporte e Cultura
	Ginásio
	CIE
ACESF	Capelas Mortuárias
	Cemitérios

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora



É possível identificar uma listagem de 24 equipamentos, com o aumento de demandas das Secretarias de Agricultura, Assistência Social, Educação, Idoso, Mulher e da Saúde, além daqueles referentes aos Órgãos Públicos como a Autarquia de Administração de Serviços Funerários (ACESF), a Companhia Municipal de Transporte Urbano (CMTU) e a Fundação de Esportes de Londrina (FEL). Estes equipamentos representam oito vezes mais do que a quantidade de EPCs indicados nas legislações (creche, escola e posto de saúde) antes da promulgação da Constituição de 1988. Todos os equipamentos listados são demandantes de áreas destinadas a equipamentos públicos comunitários para a sua instalação.

Portanto, a verificação da ausência de repasse de áreas de EPCs em 39 loteamentos aprovados, e 7 abaixo do mínimo nos Bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos e o aumento da demanda por vários tipos de equipamentos públicos evidencia a insuficiência de áreas para a implantação de EPCs.

Na análise das plantas aprovadas do DGBM, detectou-se que vários loteamentos foram aprovados com a designação de áreas remanescentes. Assim, a justificativa do não repasse de áreas era que já havia sido realizado na aprovação do projeto de loteamento da gleba inicial. Observou-se anotações, em alguns dos mapas analisados, de posterior repasse necessário de áreas ao Município.

Segundo Moreira (2010), antecipar bens públicos ao Município não tem fundamentação legal, pois os mesmos devem ser repassados quando da aprovação do novo núcleo habitacional, visando atender à necessidade da população a ser ali instalada. Tal fato ocasionou um déficit de áreas públicas, além de configurar procedimentos que acarretam prejuízos à população.

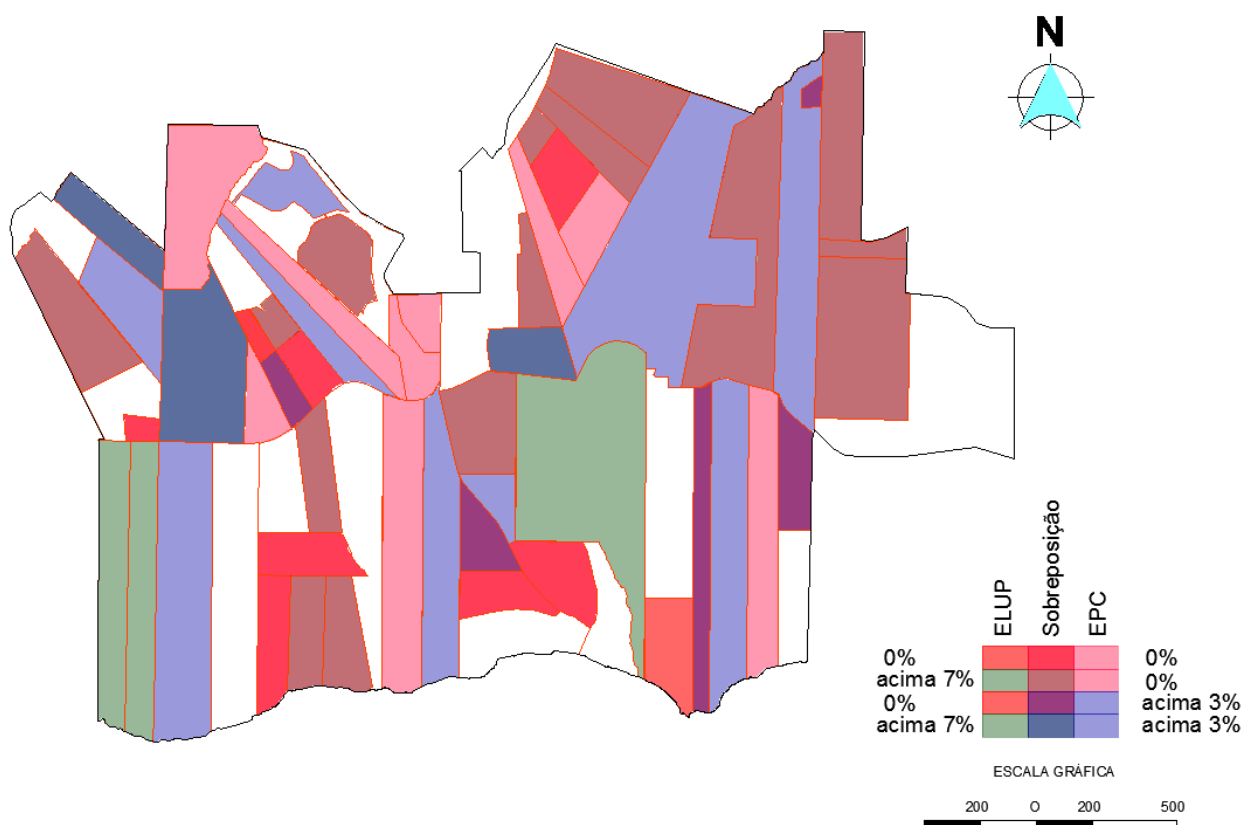
A partir da análise do mapa de localização das áreas afetadas no processo de parcelamento, verificam-se áreas apenas com a presença de ELUPs, e outras, como no caso de uma área mais central próxima a Av. Saul Elkind, apenas com áreas de EPCs.

Mediante a observação de poucas áreas destinadas para EPCs, fez-se uma avaliação para identificar considerações de repasses entre as áreas de ELUPs e EPCs, por loteamento aprovado (Figura 20). Constatou-se que nos loteamentos com porcentagens acima de 7% de ELUPS, em sua maioria, o repasse de EPC foi 0%, ou seja, em 16 de 22 loteamentos. Tais índices apontam para a escassez de áreas de EPCs nos projetos de loteamentos aprovados.



Apenas 3 loteamentos, Residencial Professora Madalena Cardoso, Conjunto Habitacional Vivi Xavier e Jardim Santa Cruz, apresentam repasses em conformidade com a legislação, e no extremo, em 8 loteamentos não houve áreas afetadas para ELUPs e EPCs. Observa-se que 4 apresentam áreas acima dos índices legais de EPCs, por outro lado, não foram destinadas áreas ELUPs. Isso significa dizer que as porcentagens mínimas não foram repassadas em conformidade com as legislações Federais e Municipais.

Figura 20 – Mapa de sobreposição de repasses de ELUPs e EPCs

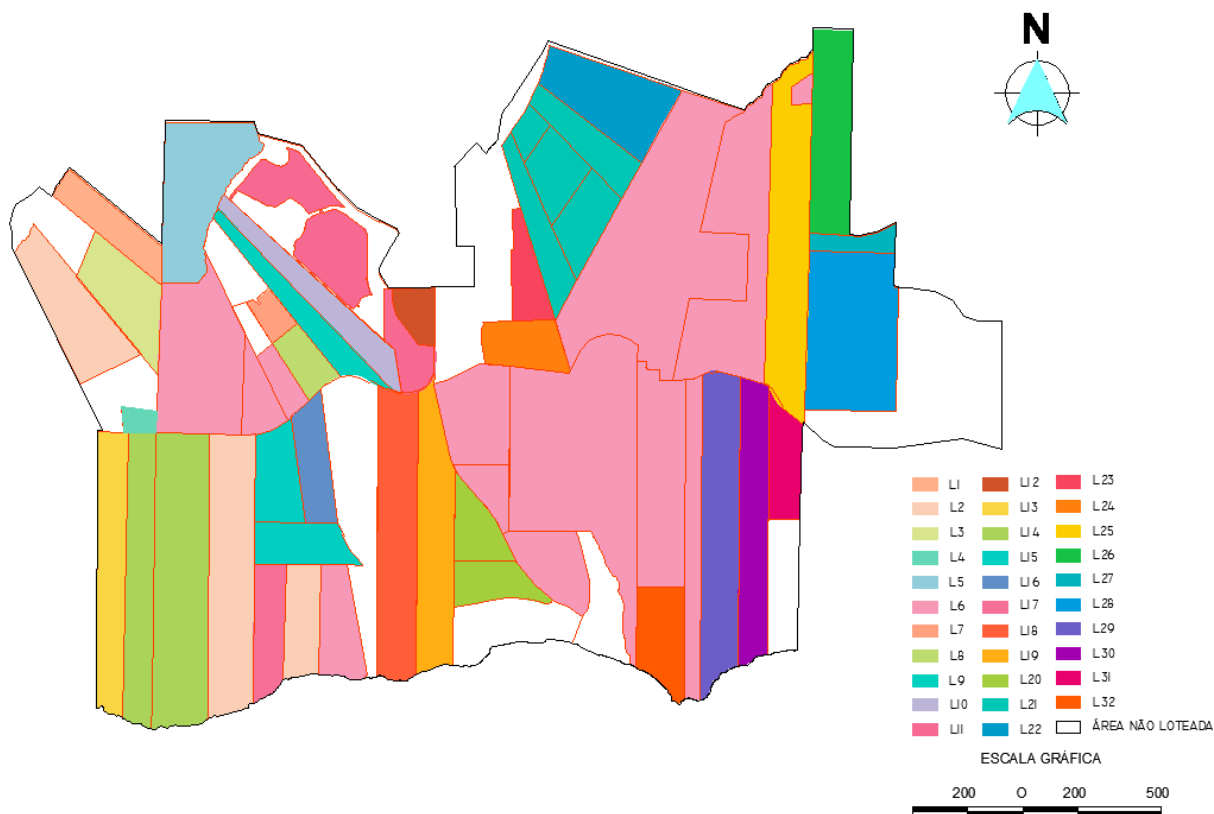


Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

A partir da hipótese de uma certa prática de procedimentos adotados nos repasses de áreas de ELUPs e EPCs por parte dos agentes, incluiu-se as loteadoras responsáveis pelos parcelamentos dos Bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos (Figura 21).



Figura 21 – Loteadoras atuantes no Vivi Xavier e Cinco Conjuntos



Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

Nota-se que 7 das 32 loteadoras que atuaram nos parcelamentos dos bairros em questão apresentaram em seus loteamentos repasses diferenciados, a saber: L2, L6, L11, L14, L15, L20 e L21. Destaca-se a L6 que atuou em 13 dos 55 loteamentos existentes, apresentando índices de ELUPs e EPCs extremos, ora superiores e ora nulos. Esta constatação permitiu um outro questionamento de possíveis compensações entre áreas afetadas apenas de ELUPs ou de EPCs. Fez-se a listagem por bairro, loteamento, loteadora, data de aprovação, área total do loteamento, área loteável e respectivas porcentagens de áreas repassadas para ELUPs, EPCs, Sistema Viário (SV) e suas áreas ajardinadas (Quadro 15).



Quadro 15 – Comparativo das porcentagens de ELUPs, Sistema Viário e EPC por loteamento nos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos

Bairro	Loteamento	Loteadora	Data de aprovação	Total do loteamento	Área Loteável	% SV (vias + áreas ajardinadas)	% ELUP (praça / parque)	%EPC	ELUP + EPC
VX	Conjunto Habitacional Vivi Xavier	L6	17/11/1987	392,818,64	392,818,64	28,72	13,99	3,47	17,46
5C	Jardim Santa Cruz	L25	25/09/1989	102,461,40	102,461,40	16,55	10,00	5,31	15,31
VX	Residencial Profª Madalena Cardoso	L1	05/01/2004	121,000,00	109,510,86	32,67	7,66	3,65	11,31
5C	Conjunto Habitacional Engº Aquiles Stenghel	L26	1979	394,660,02	394,660,02	27,84	6,97	5,25	12,22
5C	Jardim Novo Horizonte 02	L20	18/04/2002 19/06/2002	30,828,91	14,335,24	20,61	35,29	-	35,29
5C	Conjunto Habitacional Luiz de Sá	L6	19/05/1980	392,134,49	370,855,14	31,59	26,80	-	26,80
5C	Jardim Catuaí	L29	09/03/1988	371,739,82	371,739,82	27,19	18,68	-	18,68
5C	Conjunto Habitacional Sebastião de Melo César	L6	17/12/1979	145,533,58	145,533,58	30,31	16,12	-	16,12
VX	Jardim Palmeiras	L16	04/01/1979	116,099,07	116,099,07	33,35	12,72	-	12,72
VX	Jardim Bavária	L7	09/04/1999	32,799,85	32,799,85	18,31	12,50	-	12,50
5C	Jardim Dom Vicente	L28	23/07/2001	40,000,00	40,000,00	27,64	11,57	-	11,57
VX	Jardim Alto da Boa Vista 2	L14	15/09/1981	236,775,46	236,775,46	32,92	10,09	-	10,09
VX	Jardim Barra Forest	L11	04/05/2009	152,176,51	152,176,51	23,08	9,25	-	9,25
VX	Jardim São Paulo 2	L2	17/06/2011	242,000,00	189,288,73	25,83	9,14	-	9,14
5C	Jardim Aliança	L21	21/02/2003	242,000,00	226,745,61	31,54	9,14	-	9,14
5C	Jardim Belém	L20	04/04/2001	120,177,20	109,179,36	28,61	8,85	-	8,85
VX	Jardim Jerônimo Nogueira de Figueiredo	L6	02/07/2002	121,000,00	103,603,31	42,50	8,84	-	8,84
VX	Jardim Arapongas	L2	05/07/2004	118,582,29	105,269,76	32,62	8,70	-	8,70
VX	Jardim dos Estados	L13	10/10/1979	237,446,24	237,446,24	32,90	8,35	-	8,35
5C	Conjunto Habitacional Jácomo Violim	L6	31/03/1978	768,914,04	768,914,04	31,68	7,59	1,82	9,41
5C	Loteamento Strass	L24	13/09/1996	84,921,03	84,921,03	14,68	7,47	-	7,47
5C	Jardim Primavera	L27	30/12/1997	242,000,00	203,016,17	26,40	7,24	-	7,24
5C	Conjunto Habitacional José Belinati	L6	03/01/1991	152,468,80	152,468,80	19,25	-	33,77	33,77
5C	Jardim dos Campos	L6	08/09/2005	22,170,79	22,170,79	31,11	-	31,49	31,49
VX	Conjunto Habitacional Manoel Gonçalves 02	L6	26/08/1987	48,400,00	48,400,00	26,77	-	25,78	25,78
VX	Residencial Prof.ª Marieta	L9	24/06/1993	145,200,00	131,778,66	25,23	0,43	18,40	18,83
5C	Conjunto Habitacional Maria Cecília	L6	23/08/1983	680,092,67	529,198,95	42,10	1,61	12,95	14,56
5C	Lote 38/2	L6	19/11/1987	35,656,04	35,656,04	10,75	2,13	9,83	11,96
5C	Conjunto Habitacional Engº João Paz	L30	22/01/1985	326,700,00	326,700,00	29,63	6,14	9,81	15,95
VX	Jardim Alto da Boa Vista 1	L14	27/08/1979	477,462,61	477,462,61	27,91	4,69	8,40	13,09
5C	Jardim Itaparica	L32	28/07/1995	112,413,73	112,413,73	33,13	-	6,71	6,71
VX	Jardim da Gávea	L11	15/07/2013	281,381,57	201,264,42	32,59	4,61	5,98	10,59
VX	Jardim Belle Ville	L18	07/10/1992	275,756,73	260,034,91	35,20	5,70	5,96	11,66
VX	Residencial Portal do Sol	L3	25/05/1998	169,400,00	169,400,00	30,65	4,41	4,40	8,81
VX	Parque Industrial José Belinati	L19	13/06/1905	96,800,00	96,800,00	31,61	-	3,10	3,10
VX	Jardim Moria	L4	22/02/2001	15,605,36	15,605,36	22,97	-	-	-
VX	Jardim Athenas	L8	08/04/1998	64,762,55	64,762,55	26,40	-	-	-
VX	Parque Residencial Porto Seguro 02	L15	27/02/1996	121,000,00	121,000,00	19,99	-	-	-
VX	Parque Presidente Vargas	L16	ão aprovado	117,129,10	117,129,10	10,19	-	-	-
VX	Parque Industrial Germano Balan	L19	05/03/1992	256,921,02	256,921,02	15,82	-	-	-
VX	Lote 36/37 Remanescente - Cilo 4	L6	17/11/1987	280,284,81	280,284,81	8,15	-	-	-
5C	Jardim Novo Horizonte 01	L20	23/02/2000	95,384,25	95,384,25	30,31	-	-	-
5C	Conjunto Habitacional Semiramis Barros Braga	L6	1979	309,140,11	309,140,11	31,78	6,05	1,16	7,21
VX	Jardim Leblon 02	L11	25/08/2008	56,697,14	47,931,92	39,52	5,08	-	5,08
VX	Jardim Paris	L5	12/08/1999	249,026,00	249,026,00	32,06	3,65	-	3,65
VX	Jardim Viena	L10	29/08/1997	145,200,00	145,200,00	30,84	4,93	-	4,93
VX	Parque Leblon	L12	25/03/1997	116,939,82	116,939,82	36,10	4,57	-	4,57
VX	Jardim Planalto	L17	09/07/1996	278,122,47	267,774,85	33,35	4,51	-	4,51
5C	Jardim Campos Verdes	L20	03/07/1998	242,000,00	225,762,82	18,09	4,74	-	4,74
VX	Jardim São Paulo 1	L2	30/12/2002	348,653,97	333,990,84	29,88	4,70	1,48	6,18
VX	Parque Residencial Porto Seguro 01	L15	27/07/1993	116,630,36	116,630,36	35,85	3,23	1,65	4,88
5C	Residencial Quadra Norte	L31	29/03/1999	242,000,00	199,352,34	32,03	1,90	-	1,90
VX	Conjunto Habitacional Manoel Gonçalves 01	L6	26/10/1982	79,081,36	79,081,36	35,40	2,14	-	2,14
5C	Jardim Itapoá	L20	17/01/1997	121,000,00	107,594,05	29,55	1,70	-	1,70
5C	Conjunto Habitacional Almirante Nubar Boghossian	L33	03/06/1905	137,940,00	137,940,00	28,46	-	1,03	1,03

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

LEGENDA:

5C Bairro Cinco Conjuntos

VX Bairro Vivi Xavier

SV

Áreas repassadas conforme Legislação SV + ELUP + EPC

EUPS acima de 7% até 10%

EUPS acima de 10%

ELUPs abaixo de 7%

EPCs abaixo de 3%

EPCs acima de 3% até 10%

EPCs acima de 10%

Ausência de ELUPs

Ausência de ELUPs e EPCs

Ausência de EPC

Considerando a soma das % ELUPs e EPCs (10%)

Loteamentos com repasses diferenciados

Loteamentos com grandes áreas loteáveis



Baseados na síntese da pesquisa das áreas afetadas por bairro e nas porcentagens definidas pela legislação, os dados foram dispostos na sequência de repasses de áreas de ELUPs e EPCs. Observa-se na legenda as situações extremas encontradas nos loteamentos.

Verifica-se que apenas os três primeiros loteamentos, como já visto anteriormente (Residencial Professora Madalena Cardoso, Conjunto Habitacional Vivi Xavier e o Jardim Santa Cruz), apresentaram as três áreas acima do mínimo exigido, ou seja, mantiveram-se os padrões exigidos pela Legislação.

Considerando a somatória de 7% de ELUPs e 3% de EPCs mínimos de áreas a serem afetadas, observa-se que em 19 loteamentos, do total de 55, foram repassadas áreas acima. Por outro lado, verifica-se uma aparente compensação de 8 loteamentos apenas com áreas destinadas exclusivamente para ELUPS e 4 para EPCs. Alerta-se que em 7 projetos de loteamentos aprovados não foi realizado o repasse para áreas públicas de ELUPS ou de EPCs.

Assim, a realidade demonstra que o mínimo exigido por lei, principalmente de EPCs em áreas de HIS, é insuficiente e muitas vezes tal repasse não cumpre as exigências legais. E, considerando a maior porcentagem de áreas repassadas de ELUPs, a ocupação destes por equipamentos foi uma estratégia de minimizar a demanda.

Embora exista o respaldo legal das áreas a serem afetadas, Oliveira²¹ (2010), ao analisar cidade de Itapetininga–SP, discorre sobre questionamentos que os loteadores fazem à administração pública do repasse dessas áreas, na constante alegação de não existir a necessidade em empreendimentos cujo entorno já indique quantidades suficientes de áreas de ELUP e de EPC, que atendam a demanda da população a ser instalada.

Por outro lado, Moreira²² (2010), ao relatar sobre a experiência do CEPAM com os Municípios do Estado de São Paulo, em relação aos percentuais a

²¹ Procurador da Câmara Municipal de Itapetininga/SP;

²² Advogada do então Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), Fundação que tinha como preocupação básica a prestação de assistência técnica aos municípios do Estado de São Paulo para assuntos de gestão pública. Promovia estudos e pesquisas; elaborava e divulgava documentos técnicos, formava e treinava pessoal; mantinha intercâmbio técnico e cultural com as organizações congêneres etc. Extinta em agosto de 2015 pela aprovação do PL 38/2015.



serem repassados, analisa a Lei 6.766/1.979, onde o percentual mínimo exigido para todos os loteamentos e Municípios era de 35%, para Sistema Viário, ELUPs e EPCs. Na visão da autora esta porcentagem era equivocada, por não existirem loteamentos e Municípios iguais. Assim sendo, vê como acertada a reforma da Lei 6.766/1979 que passa a valorizar as necessidades locais e o abandono da idealização de padrões nacionais. Discorre ainda sobre a modificação do artigo 4º, parágrafo 1º, pela Lei 9.785/1.999, que passou aos Municípios a definição das porcentagens em relação à densidade populacional.

Apesar dessa possibilidade, o Município de Londrina não estabeleceu diretrizes locais, mesmo com a oportunidade dada na revisão do PDPML em 2008 e sua legislação complementar de Parcelamento do Solo aprovada em 2012.

Cruz (2013) aponta que, a não observância, por parte do Poder Público, em destinar áreas de acordo com a densidade populacional, tem gerado problemas de deslocamentos desnecessários da população para outras áreas em busca dos EPC ou ELUPs, aumentando a sobrecarga dos equipamentos públicos já consolidados que atendem uma demanda específica. Tal sobrecarga pode desencadear um excesso de uso dos equipamentos públicos, sejam comunitários ou de lazer, ocorrendo assim a velocidade de degradação dos mesmos.

Portanto, a definição de áreas de ELUPS e EPCS de acordo com a projeção e cálculo de demanda populacional poderia indicar que, em áreas de EHIS caracterizadas por alta densidade habitacional, estes repasses deveriam ser em maior proporção.

4.2.2 Áreas Desafetadas de ELUPs e EPCs

Considerando a análise que indica o repasse de áreas públicas muitas vezes abaixo dos parâmetros legais, há ainda as transformações desses espaços em outros usos. Nesse processo emerge a discussão das perdas constantes, principalmente de áreas destinadas a ELUPs para a instalação de equipamentos públicos comunitários.



A somatória das áreas repassadas e desafetadas de ELUPS e EPCs dos Bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos (Quadros 16 e 17) indicam: dos 16,76% de ELUPs repassados ao Município, ou seja, 879.502,91m², as perdas de áreas somam 42,06%. Estas porcentagens equivalem a: do total de 410.331,45m² de praças, 55.114,61m² foram desafetadas (27,5%). Em relação às áreas de parques da porção de repasse de 469.171,46m², a perda corresponde a 34.395,76m², cerca de 14,6%.

Considerando a área total de 341.950,40m² de EPCs, observa-se a perda de 141.797,00m². Portanto, 41,47% de áreas destinadas a EPCs foram desafetadas para outros fins, indicando a transformação de áreas públicas repassadas nos processos de parcelamento, não apenas de ELUPs, mas também de EPCs.

Quadro 16 – Comparativo das perdas de ELUPs nos bairros

BAIRRO	ÁREA TOTAL LOTEÁVEL (M ²)	AFETAÇÃO DE ELUPS					DESAFETAÇÃO ELUPS				
		Praça (m ²)	%	Parque (m ²)	%	% Total ELUP	Praça (m ²)	%	Parque (m ²)	%	% Total ELUP
VX	5,397,454,73	165,125,62	3,06	302,455,37	5,60	8,66	25,194,63	15,26	22,395,76	7,40	22,66
5C	5,086,143,29	245,206,13	4,82	166,716,09	3,28	8,10	29,919,98	12,20	12,000,00	7,20	19,40
TOTAL	10,483,598,02	410,331,75	7,88	469,171,46	8,88	16,76	55,114,61	27,46	34,395,76	14,60	42,06

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

Quadro 17 – Comparativo das perdas de EPCs nos bairros

BAIRRO	ÁREA TOTAL LOTEÁVEL (M ²)	EPC		EPC	
		AFETAÇÃO (M ²)	%	DESAFETAÇÃO (M ²)	%
VX	5,397,454,73	126,751,85	2,39	64,886,98	51,19
5C	5,086,143,29	215,198,55	4,23	76,910,02	35,74
TOTAL	10,483,598,02	341,950,40	6,58	141,797,00	41,47

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizados pela autora

Para o entendimento do procedimento de desafetação dos ELUPS fez-se a sistematização dos agentes envolvidos. Destacam-se como requerentes de áreas de ELUPs para novos usos, quase 40% para a secretaria de Educação e aproximadamente 35% solicitados por entidades com fins religiosos. Portanto, fica evidente a transformação de ELUPs vinculada à falta de áreas destinadas a

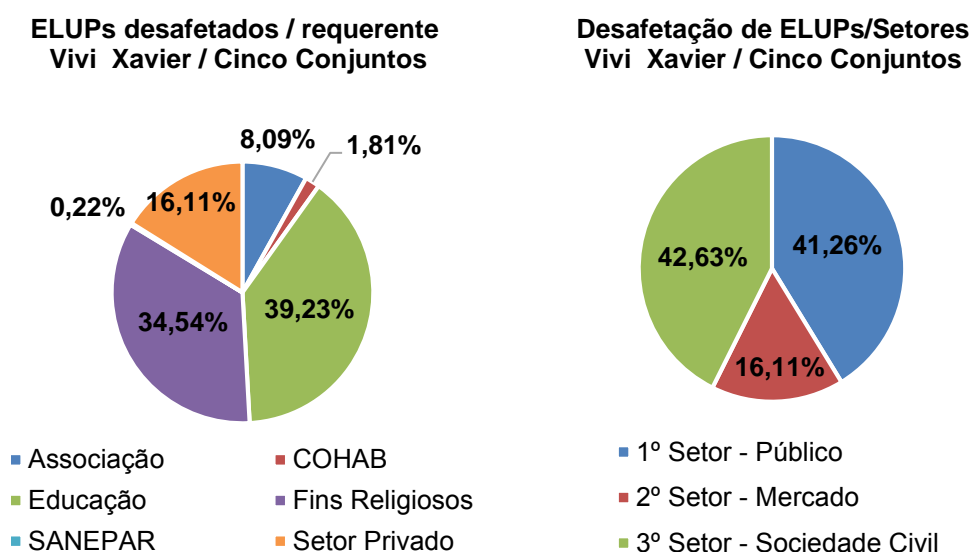


equipamentos públicos comunitários de Educação, e o crescente aumento de entidades religiosas solicitando áreas públicas para a instalação de edifícios.

Deve-se registrar que a desafetação de parte de uma área de reserva florestal, com 7.820,00m² para fins educacionais, embora não faça parte da categoria de ELUPS, ressalta a problemática de áreas de EPCs, atingindo áreas de preservação ambiental com a justificativa de estar sem cobertura vegetal. Tal área deveria ser reflorestada e considerada como parque, para o lazer da população.

As desafetações, se categorizarmos por setores da sociedade, demandantes por áreas de ELUPS, em primeiro lugar, encontra-se o Setor Público, em segundo, o Setor da Sociedade Civil e em terceiro o Setor de Mercado. Nesta última categoria, uma área de parque, com 12.000m², foi doada para fins de extração de pedra bola, ou seja, atividade contrária à definição de área de preservação ambiental (gráfico 2).

Gráfico 2 – Situações das áreas de Vivi Xavier e Cinco Conjuntos



Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

Em relação aos EPCs, a análise de áreas afetadas demonstrou a insuficiência e o não repasse de áreas, conforme a legislação nos parcelamentos dos Bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos. Quanto à desafetação de áreas de EPCs, a sistematização dos dados mostrou que, embora tenham sido direcionadas na aprovação do parcelamento, para a construção de equipamentos públicos, muitas tiveram o seu uso modificado.



O início do processo de desafetação, de acordo com a análise da Legislação Municipal, deu-se na mudança do Artigo 35, parágrafos 3º e 4º da Lei 133/1951 pela lei 966/1965, com a permissão da transferência ou cessão de lotes para instituições beneficentes sem fins lucrativos. Desde então as áreas de EPCs foram destinadas, indiscriminadamente, a todo tipo de associações beneficentes sem fins lucrativos e, nesse entendimento, o Poder Público começou a ceder áreas também para as associações²³ de classes, desportivas, religiosas, entidades privadas, etc.

Em entrevista realizada com funcionários do Setor de Patrimônio da PML, verificou-se a prática de desafetação para fins de doação, permuta, dentre outros interesses do Município. O primeiro registro desse procedimento data de 27/06/1946, onde um terreno público foi desafetado na Rua Santa Catarina, Centro da cidade, para abrigar a Cia Telefônica Paranaense S.A. Esse processo se agravou, na década de 90, devido ao problema de escassez de áreas para a construção de EPCs.

A sistematização dos dados evidencia o aumento da demanda de EPCs e demonstra, de maneira clara, a desafetação de EPCs para setores não públicos (Gráfico 3). De forma similar às áreas de ELUPS, tem-se quase 40% das áreas de EPCs solicitados por entidades com fins religiosos e em seguida o setor privado e associações.

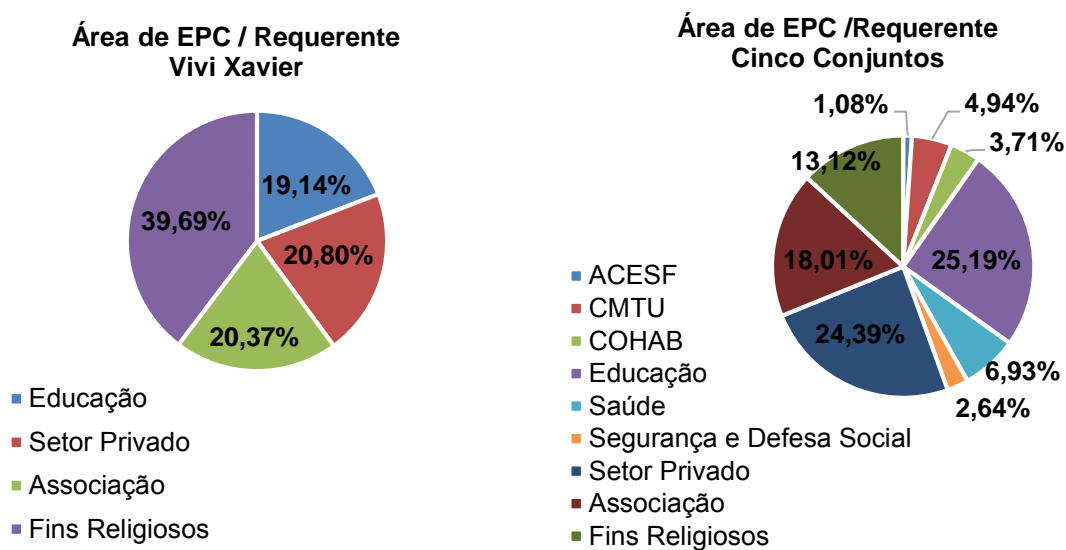
²³ Segundo o SEBRAE, dentre diversos tipos de associações existentes como filantrópicas, de pais e mestres, de defesa da vida, de consumidores, de produtores, existem também as:

“Associação de classe: representa os interesses de determinada classe profissional e/ou empresarial.

Associações culturais, desportivas e sociais: organizadas por pessoas ligadas ao meio artístico, têm objetivos educacionais e de promoção de temas relacionados às artes e à questões polêmicas da sociedade. Fazem parte desse grupo ainda os clubes esportivos e sociais.”

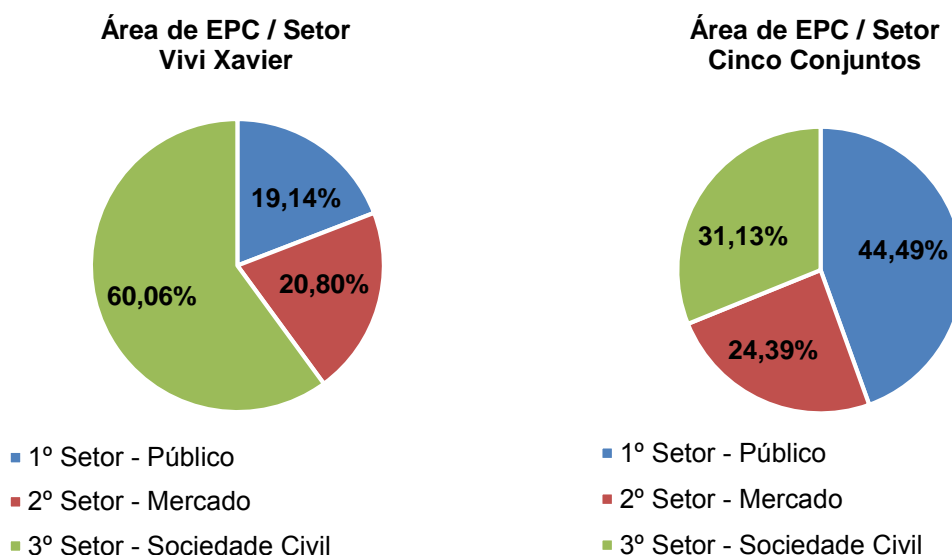
(<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/conheca-os-tipos-de-associacoes-existentis-no-brasil,1dee438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>. Acessado em 17/05/2016.)



Gráfico 3 – Áreas de EPCs nos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

Na categorização por setores da sociedade, no Vivi Xavier, as áreas destinadas à sociedade civil e o setor de mercado obtiveram mais de 80% dos espaços e no Cinco Conjuntos mais de 50%. (Gráfico 4)

Gráfico 4 – Áreas de EPCs por setores nos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

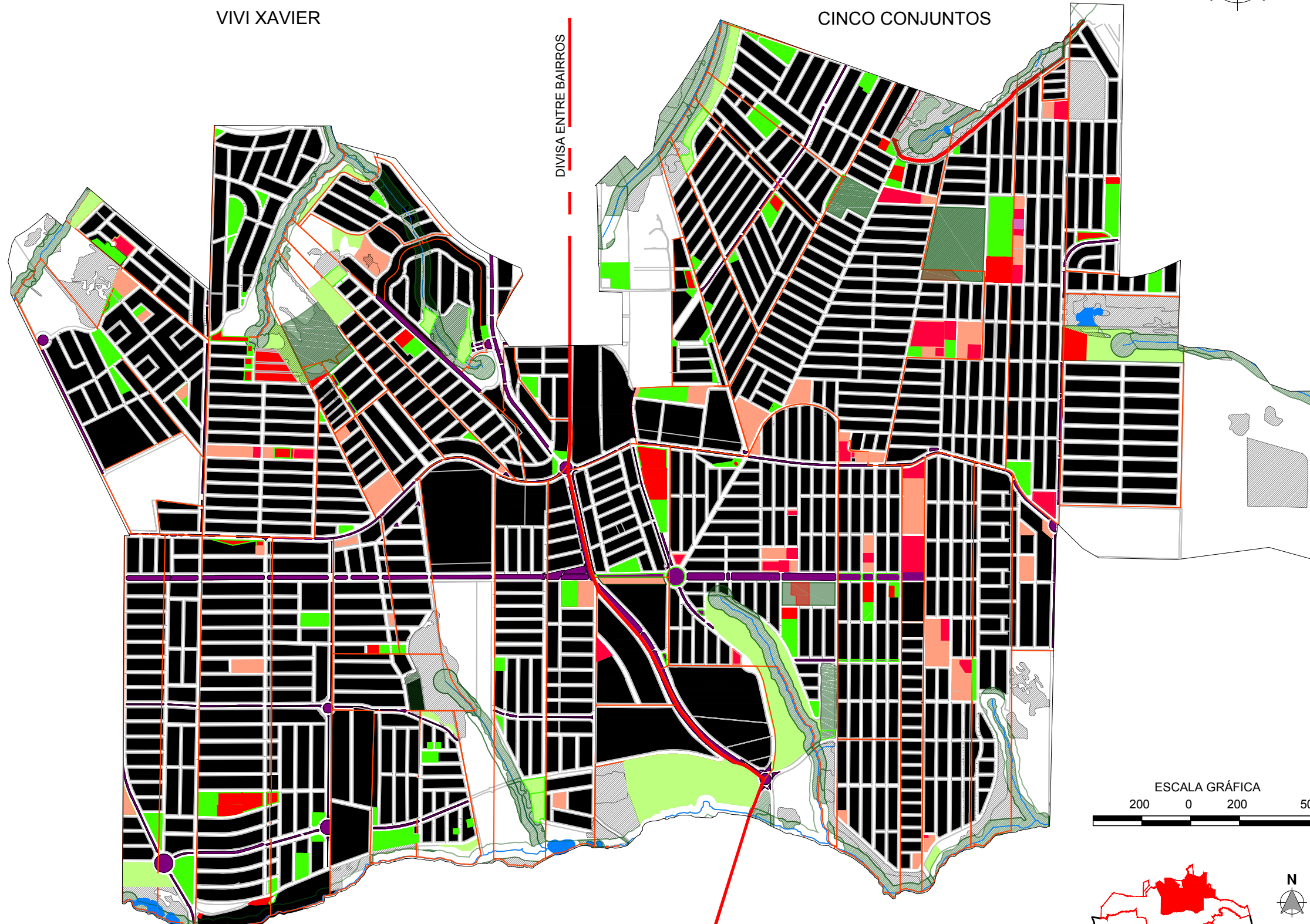
Além das desafetações, verificou-se a emergência de novos EPCs pelo poder público, como por exemplo, os equipamentos de assistência social como CRAS e CREAS, bem como espaços de convivência comunitários para fins educacionais, culturais e de lazer como a praça da juventude e a praça dos esportes



e de cultura demandados por novos programas do Governo Federal. Na escala municipal, a CMTU – Companhia Municipal de Transito gerencia a implantação de barracões comunitários para abrigar as cooperativas de reciclagem do lixo produzido pela cidade.

O mapeamento das áreas desafetadas de ELUPs e EPCs revela que a necessidade de áreas para implantação de equipamentos públicos comunitários deu-se na desafetação de áreas de médio e grande porte de ELUPs (Mapa 2).

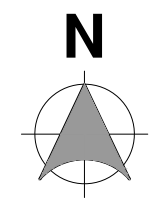




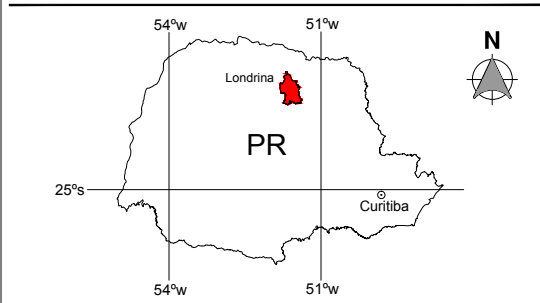
Desafetação de áreas de ELUPs e EPCs nos Loteamentos dos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos

LEGENDA:

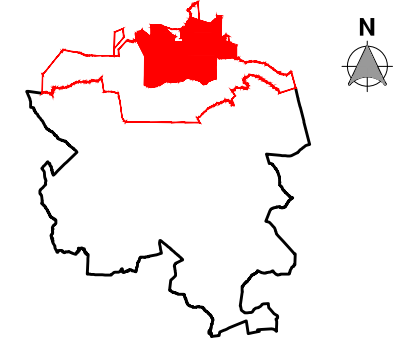
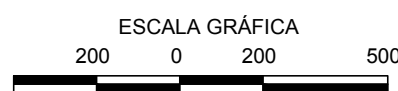
- QUADRA
- ÁREA NÃO LOTEADA
- PRAÇA
- PARQUE
- ÁREA AJARDINADA SISTEMA VIÁRIO
- EPC
- FUNDO DE VALE
- RESERVA FLORESTAL
- DESAFETAÇÃO DE ELUP
- DESAFETAÇÃO DE EPC
- DIVISA LOTEAMENTO
- ÁREA REPASSADA COMO PRAÇA
- RIOS



LOCALIZAÇÃO ESTADUAL



LOCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Localização Distrito Sede de Londrina - Região Norte e bairros estudados



PROGRAMA DE MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

ORIENTANDA
Simone de Oliveira Fernandes Vecchiatti

ORIENTADOR
Prof.ª Dr.ª Milena Kanashiro

19/10/2016

MAPA 2

DESAFETAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS NA CIDADE DE LONDRINA/PR

A desafetação das praças de maior porte para EPCs relaciona-se à dimensão do programa de necessidades dos equipamentos, principalmente de educação e saúde. As áreas maiores de ELUPS facilitam a implantação das novas edificações e, os espaços remanescentes no entorno são aproveitados como áreas de circulação, estacionamento e áreas de lazer. Por outro lado, verifica-se no mapa que as áreas menores de ELUPs, algumas abaixo de 600m², foram desafetadas e cedidas para fins religiosos e associações.

Verifica-se no mapeamento o impacto espacial da transformação de áreas destinadas a ELUPs, na diminuição sistemática de áreas de drenagem, de áreas para sociabilização e de lazer, de áreas vegetadas importantes para o conforto bioclimático, na configuração de espaços abertos em áreas de alta densidade populacional.

Oliveira (2010) destaca que, nos locais onde a população não é atendida por ELUPs ou EPCs, compete ao Estado suprimir a carência valendo-se de recursos próprios. Porém, é taxativo em afirmar que a preocupação do legislador Federal da Lei 6.766/1979 não foi a de propiciar, urbanisticamente, o aumento do patrimônio municipal ou a correção de déficit de ordem estrutural nas áreas menos abastadas da cidade. Pois, conforme a instalação da população em novo núcleo habitacional, faz-se necessário ofertar serviços básicos de saúde, educação e similares. Este é propósito da Lei, o controle e a regulamentação do crescimento desordenado da cidade pelo Poder Público, valendo-se das regras mínimas de parcelamento e desmembramento do solo urbano.

Assim, a análise do processo de desafetação nos bairros dos Cinco Conjuntos e Vivi Xavier revela a prática apontada por Cruz (2013, p. 27): a carência de EPCs faz com que o Poder Público aja de maneira a suprimir ou atenuar o “desequilíbrio urbano gerado”, de modo a “atender” às necessidades da população. Para isso, conforme Cardoso e Francisco (2014), nos loteamentos para EHIS, os ELUPs são desafetados para dar lugar a espaços impermeáveis.

Neste sentido, Rangel e Ribeiro (2010, p. 6.320, grifo nosso) discorrem sobre as políticas urbanísticas; ao extinguir os ELUPs e favorecer “uma política desenvolvimentista predatória, age o poder público em franca violação aos princípios da proporcionalidade e da moralidade administrativa.”



Deste modo, estes autores apontam que o poder público deveria garantir os espaços destinados a ELUPS e EPCS nos loteamentos aprovados e não criar estratégias de legalização de procedimentos ilegais para suprir as demandas por áreas de equipamentos comunitários além de contribuir para agravamento de diversos problemas ambientais e sociais na supressão dos espaços livres de uso público em áreas urbanas.

4.2.3 Reserva de ELUPs e a prospecção de perdas futuras.

Na análise das perdas de áreas de ELUPs e EPCs, no recorte espacial dos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos, observa-se a prática de desafetação e as suas implicações na cidade. A Lei Orgânica do Município, no seu artigo 82, insere essa permissão de desafetação para o uso de equipamentos públicos comunitários, em casos dos espaços livres de uso público não forem urbanizados decorrido o prazo de 10 anos.

A partir desse entendimento legal, tem-se o embasamento de um procedimento denominado de “reserva” utilizado pelas secretarias, autarquias e institutos de caráter Municipal, com o objetivo de resguardar áreas estratégicas para instalação futura de equipamentos comunitários.

Inicialmente, a “reserva” dar-se-ia nas áreas destinadas aos EPCs. A partir da Lei Orgânica em 1990, as reservas dos ELUPs começaram a acontecer, mas sua intensificação culminou em 2001. Desde então, as áreas têm sido reservadas dada a demanda crescente por equipamentos comunitários, pelas Secretarias e autarquias, de maneira a garantir o espaço para a implantação do respectivo EPC.

No momento da “reserva” de qualquer tipo de ELUPs, quer seja de praças, parques ou áreas adjacentes ao fundo de vale, a área fica impedida a realização de benfeitorias para a população.

Considerando o processo de reserva de ELUPs, pode-se realizar uma prospecção de perdas gradativas desses espaços nos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos, caso sejam futuramente desafetados.



A prospecção de perdas está fundamentada nos dados coletados e sistematizados. No quadro síntese comparativo (Quadros 18 e 19), é possível verificar as fases dos processos de afetação, desafetação e reserva.

Quadro 18 – Relação das reservas de ELUPs pelo Setor Público

BAIRRO	Área total loteável (m ²)	ELUPS							
		AFETAR		DESAFETAR		RESERVAR			
		Praça (m ²)	Parque (m ²)	Praça (m ²)	Parque (m ²)	Praça (m ²)	%	Parque (m ²)	%
VX	5,397,454,73	165,125,62	302,455,37	25,194,63	22,395,76	18,894,37	13,50	192,461,50	68,72
5C	5,086,143,29	245,206,13	166.716,09	29,919,98	12,000,00	50,203,98	23,32	24.000,00	15,51
TOTAL		410,331,75	469.171,46	55,114,61	34,395,76	69,098,35	16,84	216.461,50	49,79

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

Quadro 19 – Relação das Reservas de EPCs pelo Setor Público

BAIRRO	Área total loteável (m ²)	EPC						
		Afetar (m ²)	Desafetar (m ²)	Implantado (m ²)	Remanescente (m ²)	%	Reservar (m ²)	%
VX	5,397,454,73	126,751,85	64,886,98	26,357,57	35.507,30	28,01	16,692,99	47,01
5C	5,086,143,29	215,198,55	76.910,02	68.201,32	70.087,21	32,57	28,100,79	40,09
TOTAL		341.950,40	141.797,00	94.558,89	105.594,51	30,88	44.793,78	42,42

Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

A reserva, portanto, é fruto da escassez de EPCs nos loteamentos, ocorrendo nas áreas remanescentes de EPCs. Da área total 42,42% estão reservados, restando apenas 17,78% da área total afetada de EPCs ainda não ocupados ou reservados.

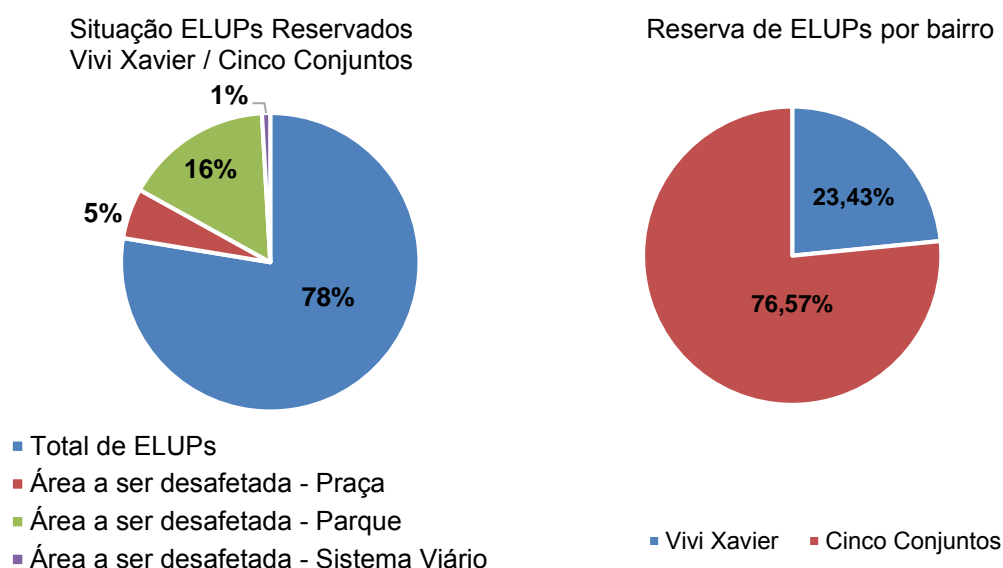
Em relação às áreas de ELUPs, a reserva acontece em 66,63%. Este processo de transição dos ELUPs demonstra a preocupante perda de áreas vegetadas nos bairros quando a reserva virar desafetação. Do total de 410.331,45m², a perda futura será equivalente a 69.098,35m². A somatória de perda total será 124.212,96m², ou seja, quase um terço das praças deixarão de existir. Quanto aos parques a porção de repasse soma um total de 469.171,46m². A perda corresponderá a 216,461,50m², totalizando 250.857,26m², ou seja, 53,47% equivalente à metade será eliminada.



Constatou-se esse procedimento, não apenas nas áreas de praças e de parques, mas também as áreas ajardinadas do sistema viário estão sendo reservadas.

Se as reservas se concretizarem em desafetações, 28 dos 55 loteamentos aprovados, ou seja, mais de 50%, sofrerão as perdas de ELUPS, conforme Gráfico 5. Em relação à localização das reservas, a maior proporção encontra-se no Cinco Conjuntos, bairro de maior índice populacional.

Gráfico 5 – Reservas de áreas de ELUPs nos Bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos



Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora

As categorias de ELUPs reservados correspondem desde praças, parques até áreas ajardinadas do sistema viário. As perdas, em proporção de áreas ocorrerão em maior porcentagem nas áreas destinadas aos parques. Uma das maiores reservas foi justificada na implantação de um futuro terminal rodoviário de integração, inserido como necessário para a implantação do plano de mobilidade urbana. Porém, é uma área previamente caracterizada como área de preservação permanente e esse procedimento, de acordo com Silva (2003), é inconcebível, visto que a Administração Pública, a qual tem a incumbência constitucional da preservação ambiental, seja a promotora da degradação da área a ser preservada, sendo a primeira a violar a Lei.

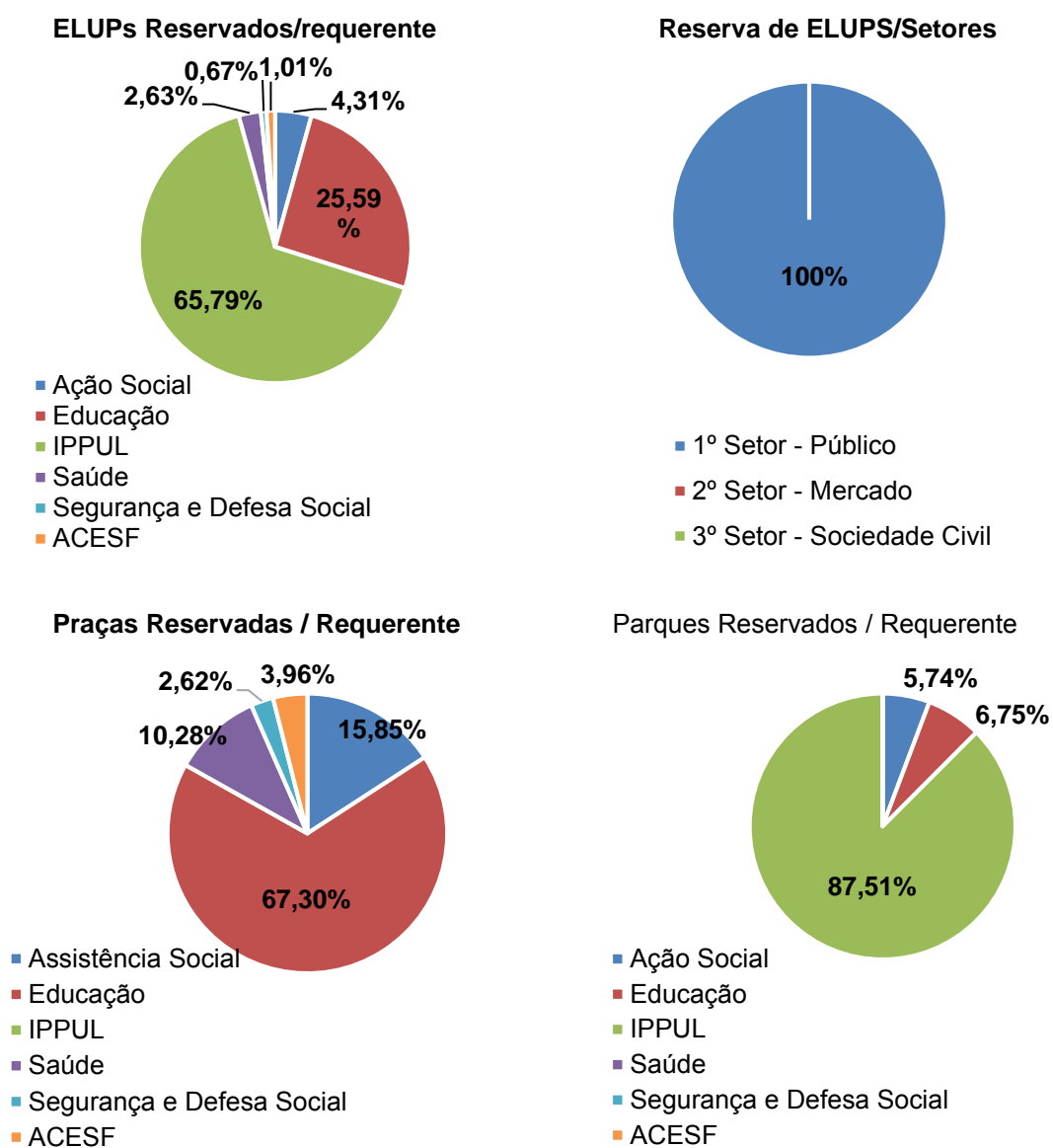
Na análise dos requerentes (Gráfico 6), verifica-se que as solicitações de áreas para instalação de equipamentos de Educação são preponderantes nas praças, com reservas de 67%; e o IPPUL, nas áreas de parques, com 87%, referente à solicitação de implantação do terminal de transporte público, acima referenciado.



Os outros equipamentos como Assistência Social, Saúde, ACESF, Segurança e Defesa Social seguem em proporções menores, mas somadas referem-se a 17% de transformações futuras de ELUPs.

Oliveira (2010) destaca que, preservar esses ELUPs, mesmo que não haja a necessidade momentânea do mesmo, visa garantir, possibilidades no futuro, de mudanças de necessidades ou alteração do tipo de ocupação. Assim, a manutenção dos ELUPs poderá servir de “válvula de escape” para a comunidade frente as tensões produzidas no viver em sociedade.

Gráfico 6 – Reservas de áreas de ELUPs pelos órgãos municipais



Fonte: PML/SMGP/DGBM/SMOP/DL, 2015, organizado pela autora



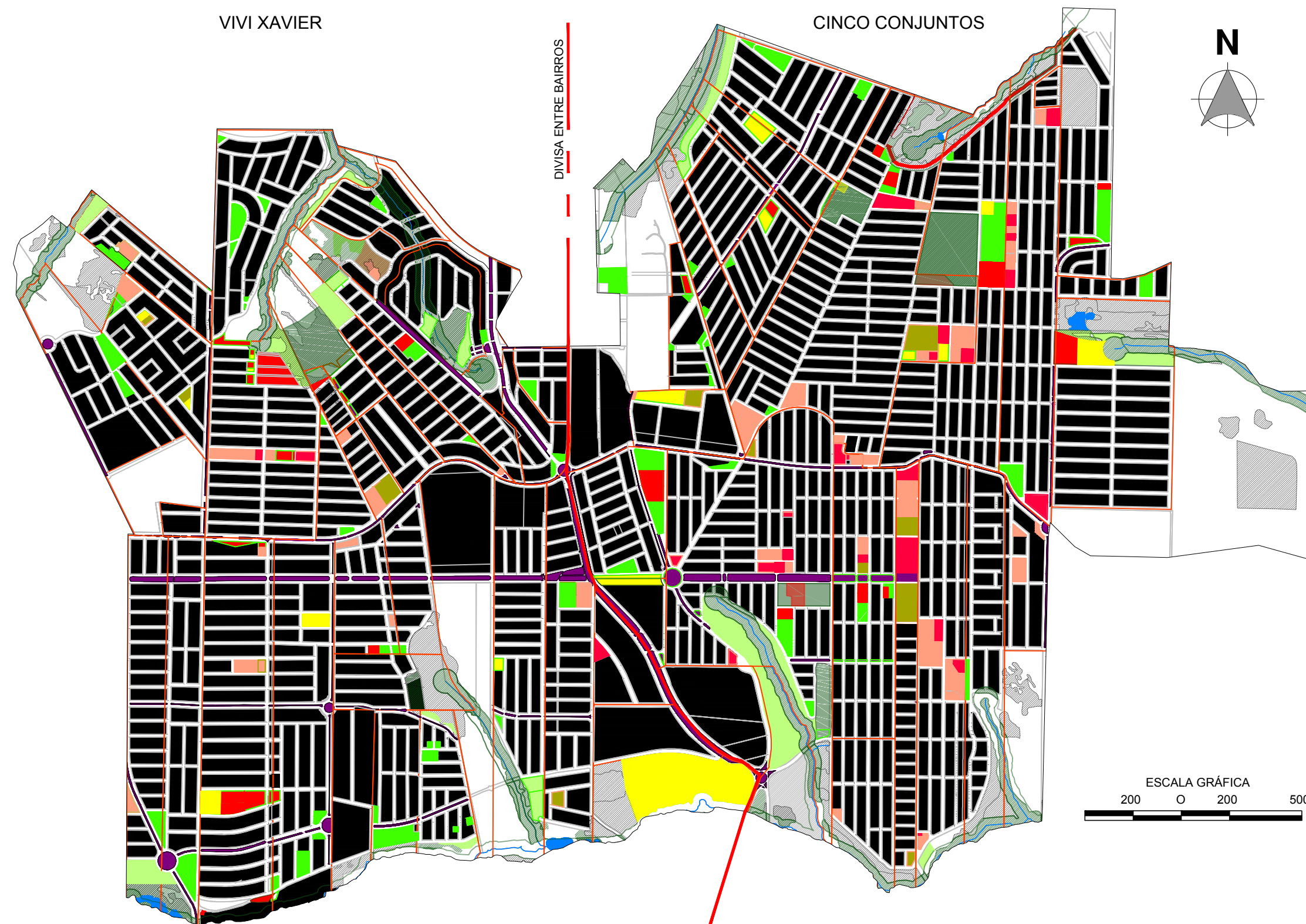
Fez-se um mapa espacializando as reservas e as três fases do processo de afetar, reservar e desafetar (Mapa 3). Verifica-se que o não repasse de áreas de EPCs desencadeia o processo de desafetação dos locais destinados à implantação de ELUPS. Nesse sentido, dos 11 espaços onde ocorreram as reservas, 7 são em glebas parceladas as quais não ocorreu o repasse de EPC; 3 reservas foram realizadas em áreas de repasse de até 2%, e em apenas 1 foi em área acima de 3,5%.

Por fim, o Mapa 4 apresenta a prospecção das perdas futuras, no caso de desafetação das áreas reservadas. É possível observar loteamentos com ausência total de praças. Nota-se ainda as áreas adjacentes aos fundos de vale, destinados aos parques, ainda permanecem preservadas, mas o processo de reserva já desencadeará o processo de desafetação, diminuindo consideravelmente as áreas previamente afetadas de ELUPS.



VIVI XAVIER

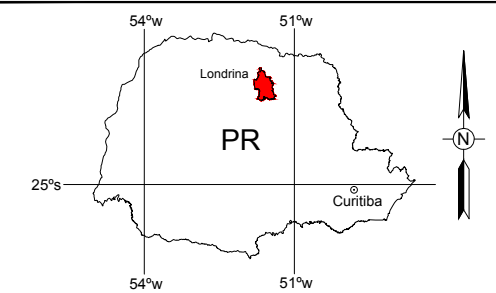
CINCO CONJUNTOS



LEGENDA:

- QUADRAS
- ÁREAS NÃO LOTEADAS
- PRAÇA
- PARQUE
- ÁREA AJARDINADA SISTEMA VIÁRIO
- EPC
- FUNDO DE VALE
- RESERVA FLORESTAL
- DESAFETAÇÃO DE ELUP
- DESAFETAÇÃO DE EPC
- RESERVA DE ELUP
- RESERVA DE EPC
- DIVISA LOTEAMENTO
- ÁREA REPASSADA COMO PRAÇA
- RIOS

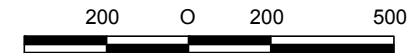
LOCALIZAÇÃO ESTADUAL



LOCALIZAÇÃO MUNICIPAL

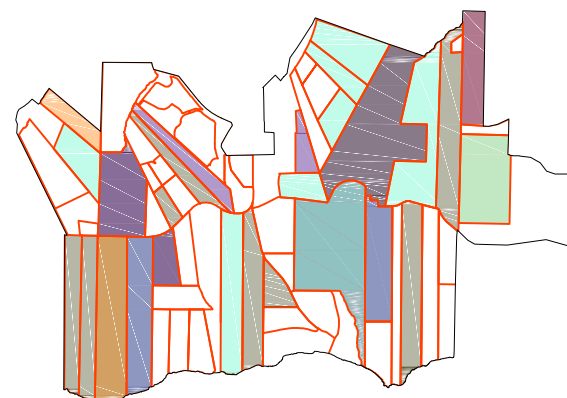


ESCALA GRÁFICA



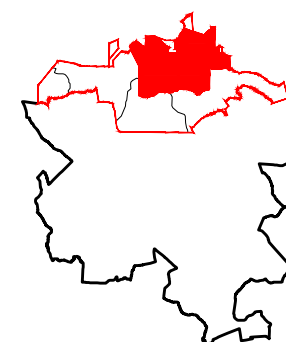
Síntese do processo de Afetação, Desafetação e Reserva, de áreas de ELUPs e EPCs nos Loteamentos dos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos

Mapa Resumo - Interface desafetações de ELUPs e EPCs



LEGENDA:

- | | | |
|------------------------|-----------|---|
| ELUP desafetado outros | Interface | EPC desafetado |
| ELUP desafetado EPC | | EPC desafetado |
| ELUP desafetado outros | | ELUP desafetado EPC |
| Reserva de ELUP | | Interface ELUP desafetado outros/EPC desafetado |
| Reserva de ELUP | | Interface ELUP desafetado EPC / EPC desafetado |
| Reserva de ELUP | | Interface ELUP desafetado outros/EPC |
| ELUP desafetado outros | | ELUP desafetado EPC |
| ELUP desafetado outros | | Reserva de ELUP |
| ELUP desafetado outros | | Reserva de ELUP + EPC desafetado |



Mapa do Distrito Sede de Londrina - Região Norte e bairros estudados

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA

PROGRAMA DE MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

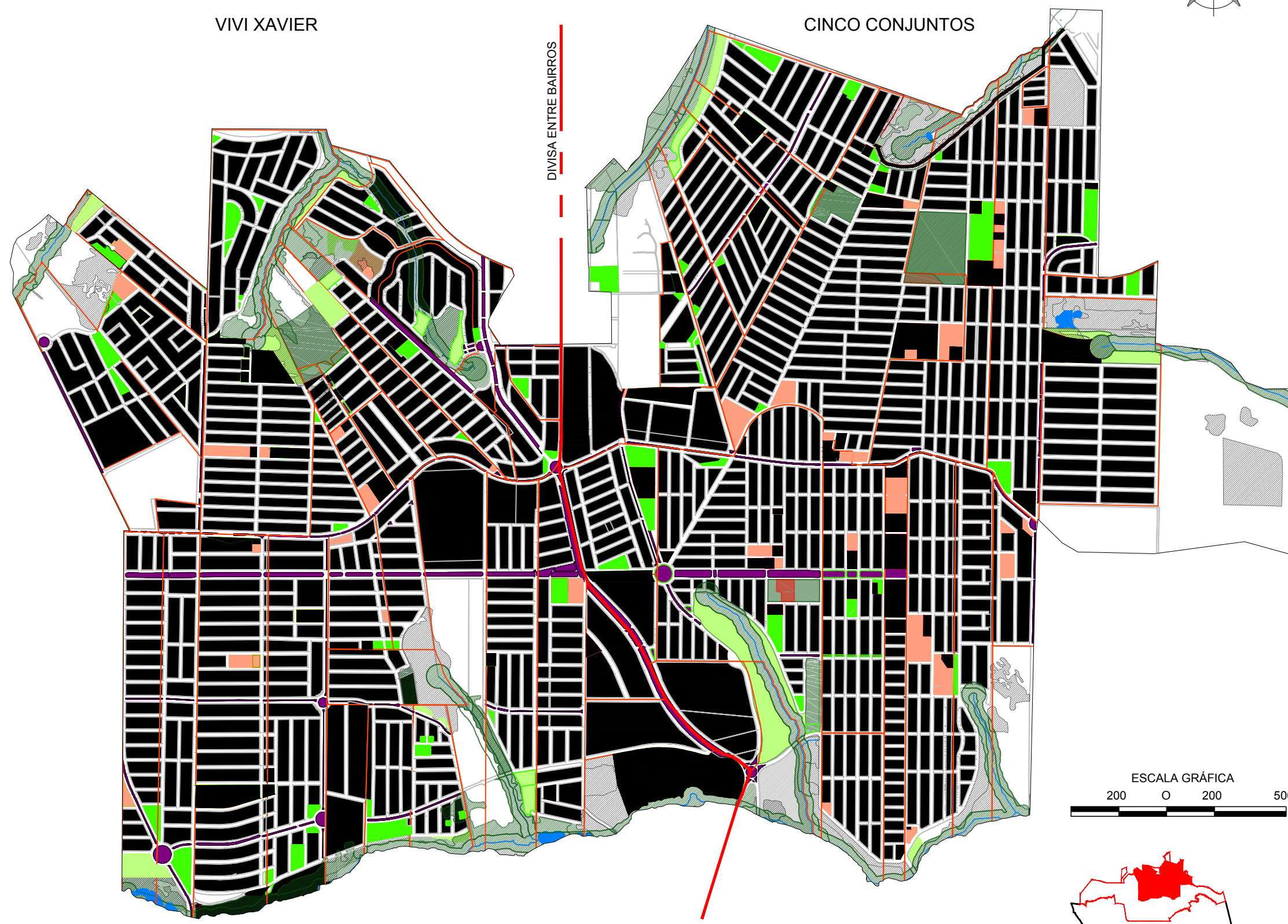
ORIENTANDA
Simone de Oliveira Fernandes Vecchiatti

ORIENTADOR
Prof.ª Dr.ª Milena Kanashiro

19/10/2016

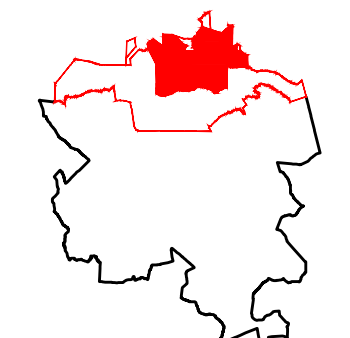
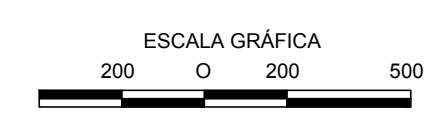
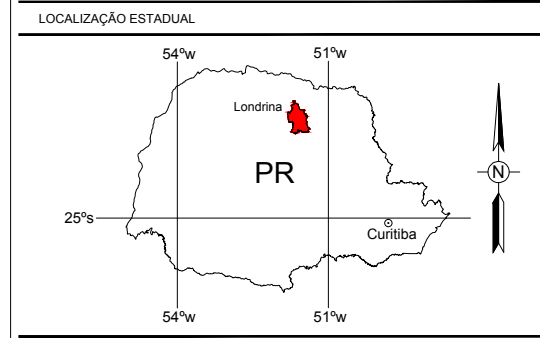
MAPA 3

SÍNTESE PROCESSO DE AFETAÇÃO, DESAFETAÇÃO E RESERVA DE ELUPS E EPCS DA CIDADE DE LONDRINA/PR



Prospecção de Perdas Futuras de áreas de ELUPs e EPCs nos Loteamentos dos bairros Vivi Xavier e Cinco Conjuntos

- LEGENDA:**
- EDIFICADO
 - ÁREAS NÃO LOTEADAS
 - PRAÇA
 - PARQUE
 - ÁREA AJARDINADA SISTEMA VIÁRIO
 - EPC
 - FUNDO DE VALE
 - RESERVA FLORESTAL
 - DIVISA LOTEAMENTO
 - ÁREA REPASSADA COMO PRAÇA
 - RIOS



Mapa do Distrito Sede de Londrina - Região Norte e bairros estudados


Universidade Estadual de Londrina
 PROGRAMA DE MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO
 ORIENTANDA
 Simone de Oliveira Fernandes Vecchiatti
 ORIENTADOR
 Prof.ª Dr.ª Milena Kanashiro
 19/10/2016

MAPA 4
PROSPECÇÃO DE PERDAS FUTURAS DE ÁREAS PÚBLICAS NA CIDADE DE LONDRINA/PR

A análise das transformações dos ELUPs e a necessidade de inserir as áreas afetadas para os EPCs para o entendimento do processo revelam a urgência na mudança das políticas públicas, para a gestão dos espaços repassados ao Poder Público, na efetivação do cumprimento das legislações dos agentes promotores da expansão da cidade em novas áreas habitacionais, quer sejam públicos ou privados. A mudança urgente do artigo 82 da Lei orgânica do Município é essencial para a ruptura do processo de desafetação e reserva.

Considerando as palavras do Desembargador Laerte Sampaio, citado por Oliveira (2010):

[...] a Lei nº 6.766/79 impõe a interpretação sistemática dos artigos 4º, 17, 22 e 28 para reconhecer que a inalienabilidade de tais espaços, a sua transferência para o domínio público e a obrigatoriedade do Município fiscalizar e respeitar os objetivos previstos na lei de parcelamento do solo, daí porque “existe em relação a esses bens, uma espécie de separação jurídica entre o sujeito de direito da propriedade, o Município, e o seu objeto, a comunidade. Assim embora a norma jurídica em apreço se dirija ao loteador, retirando-lhe de forma expressa o poder de disponibilidade sobre as praças, ruas e áreas de uso comum, a razão de ser da norma, isto é, o seu espírito, cria limitações à atuação do Município, pois, a Administração que fiscaliza não pode violar a norma...” (OLIVEIRA, 2010, p.3)

Em face do exposto, toda a ação tem sido uma violação dos direitos adquiridos pelo cidadão a partir da Constituição de 1988 e Leis Federais que se seguiram pautadas na Lei 6.766/1979. Nessa perspectiva, faz-se necessária para uma gestão urbana promotora da garantia de que todos os cidadãos usufruam dos mesmos direitos.

Existem instrumentos específicos para uma gestão urbana eficiente, dos quais, Di Sarno (2004) destaca o Plano Diretor como a maior referência para definir critérios e metas que, juntamente com a participação popular nas definições do mesmo, alcançarão êxito no planejamento urbano. Por outro lado, Cruz (2013) defende que “para uma gestão pública eficiente, que trabalhe com metas, que realize, que não seja omissa, deve haver uma população esclarecida, fiscalizadora, opinante, reivindicadora”.



Um exemplo atual da cidade de Londrina tem sido o embate nas audiências públicas²⁴, em virtude de uma proposta de Lei solicitando alteração da legislação vigente sobre as áreas de repasse de ELUPS. A proposta tem o objetivo de legitimar o repasse de áreas de ELUPS nas áreas adjacentes aos fundos de vale. A justificativa seria a de promoção de melhoria de drenagem na cidade cujas áreas de praças não contribuiriam de maneira eficaz. No entanto, a análise da proposta realizada pela academia e pelos defensores ambientalistas revela o aumento de áreas loteáveis para o empreendedor em contraponto à destinação de áreas de menor custo de comercialização para os ELUPS. Embora seja a terceira tentativa de aprovação, esta proposta de lei é constantemente inserida com outras estratégias.

Isto demonstra o embate entre os agentes loteadores e a população sobre os ELUPS. A proposição do projeto evidencia a necessidade de divulgação da importância dos espaços de uso público como parte da esfera da vida pública, os quais cumprem um papel social, de lazer e ambiental.

Sem a conscientização do papel relevante dos ELUPS, as práticas de desafetação e reserva não serão interrompidas e as áreas vegetadas na cidade continuarão a ser tratadas como áreas de estoque de terrenos públicos. Assim, ressalta-se a necessidade de revogação do Artigo 82 da Lei Orgânica do Município, o qual legitima esse processo de extinção dos ELUPS para suprir a demanda por áreas de EPCS, mas também, de acordo com os dados, induz a um processo de privatização dos espaços de uso público.

²⁴ Audiência pública sobre o PL 80, que altera o artigo 39 da **Lei nº 11.672/2012** (Parcelamento do Solo), uma das leis que integram o Plano Diretor Participativo do Município de Londrina. http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/ap_pl80.xhtml, acessado em 15/07/2016.



5 CONCLUSÃO

A pesquisa investigou as causas e o processo das transformações dos espaços livres de uso público, pautados na premissa que estes espaços são repassados ao Poder Público quando da aprovação dos loteamentos para fins urbanos.

Sendo assim, foi necessária a compreensão da importância desses espaços na cidade, acessíveis a qualquer pessoa. Assim como, o entendimento de que os ELUPS fazem parte da esfera da vida pública cotidiana e são espaços fundamentais para a promoção da qualidade de vida, relacionados a fatores sociais, estéticos, de lazer e ambiental.

A investigação dos conceitos, classificações e a revisão normativa fez a síntese para a definição de ELUP na pesquisa como sendo os espaços livres de edificação na cidade, de caráter estritamente público, na forma de praças, parques e áreas ajardinadas do sistema viário.

A revisão normativa revelou ainda os aspectos políticos e jurídicos sobre a temática. Embora houvesse legislações Federais específicas que regiam o parcelamento do solo urbano, com parâmetros pré-definidos de porcentagens a serem destinadas para os ELUPs e EPCs, nem sempre a Legislação Municipal estava em conformidade com as mesmas. Na cidade de Londrina, foram 47 anos sem a revisão da legislação de parcelamento com uma lacuna de 19 anos entre a promulgação da Lei 6766/79 e a Lei 7.483/1998 de Parcelamento do Solo.

Em uma mesma lógica, após a promulgação da revisão da Lei Federal 6.766/1979, ocorrida em 1999, as porcentagens de 7% para ELUPs e 3% para EPCs mantiveram-se íntegras, sem discorrer sobre proporcionalidades à densidade de ocupação. Na manutenção dos índices propostos anteriormente, o mínimo exigido na legislação torna-se máximo, fato que implica na carência desses espaços para atendimento da demanda em áreas de grande densidade populacional. Neste sentido, embora o Poder Público tenha autonomia, não há imparcialidade, ou seja, interesses particulares, principalmente do mercado imobiliário se sobrepõe ao direito dos cidadãos garantidos pela Constituição Federal (1988).



Uma inferência para intermitente perda dos espaços livres de uso público está relacionada à Legislação Municipal referente ao processo de desafetação. É desencadeada mediante proposição de um Projeto de Lei e respaldada pelo Artigo 82 da Lei Orgânica do Município. Sendo uma proposta normativa, deve seguir os trâmites legais para aprovação e sanção dos poderes Legislativo e Executivo.

A análise da transformação dos ELUPs na cidade de Londrina – PR, foi possível por meio de coleta de dados primários e subsidiou a formatação e sistematização de um banco de dados. A análise revelou que as proporcionalidades de áreas afetadas e desafetadas não se espacializam de forma homogênea na cidade. Comparativamente, as regiões que sofreram as maiores perdas de áreas de ELUPS foram, na sequência: Norte, Oeste, Leste, Centro e Sul. Tal diagnóstico indica que áreas de repasses de ELUPs e seu processo de desafetação estão vinculados ao sistema de produção da cidade capitalista. Portanto, observa-se a não imparcialidade na configuração espacial da cidade, e tais perdas ocorreram, na sua maioria, em áreas de EHIS, principalmente para a instalação de EPCs. Por outro lado, concessões de usos de ELUPs são práticas para áreas de condomínios fechados. Uma dicotomia entre o direito público e privado.

A Região Norte, lócus dos Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, apresentou o maior número de praças desafetadas, 46 de um total de 125 praças. A região é composta por 10 bairros e fez-se o recorte espacial daqueles que mais sofreram com as perdas para um estudo de caso. Foram identificados os bairros contíguos Vivi Xavier e Cinco Conjuntos. São os conjuntos habitacionais mais antigos e a análise considerou os processos de afetação, desafetação e o procedimento de reserva de ELUPS.

Na sistematização dos dados de afetação, em um primeiro momento, aparentemente as porcentagens de repasse estavam em conformidade como mínimo exigido de 7% ELUPs e apenas o bairro Vivi Xavier não atingia a somatória de 3% de área mínima de EPCs. No entanto, no detalhamento por loteamento aprovado detectou-se práticas de repasses irregulares: primeiro, loteamentos aprovados sem áreas mínimas ou aquém do estabelecido pela legislação, principalmente no repasse para EPCs, embora alguns loteamentos apresentaram áreas acima do mínimo. Segundo, verificou-se a antecipação de bens públicos, procedimento na aprovação



de designação de áreas remanescentes de parcelamentos anteriores. Assim, a falta de repasse de áreas para EPCs e a não existência de critérios de demandas e de locais prioritários para implantação dos equipamentos públicos comunitários na legislação local agrava-se, a partir da listagem de 24 equipamentos realizada nas secretarias e autarquias a fim de identificar as solicitações. Esse quantitativo foi incrementado em virtude da promulgação da Constituição de 1988, a qual instituiu outros tipos de equipamentos não considerados em legislações de parcelamentos de solo.

A alteração da Lei 6.766/1979, em 1999, conferiu novas possibilidades para o aumento das áreas destinadas a ELUPS e de EPCS, a partir da proporcionalidade da densidade populacional. No entanto, tais diretrizes, não foram consideradas na Lei 11.672 de Parcelamento do Solo para fins Urbanos aprovada em 2012, a qual manteve os percentuais mínimos da Lei Federal de 1979. Tal fato, considerando as áreas de EHIS desencadeia o excesso de uso dos equipamentos públicos existentes, sejam eles comunitários ou de lazer, além da necessidade de grandes deslocamentos da população.

A análise de desafetação de ELUPS, no estudo de caso, revelou que a maioria das perdas ocorreram em áreas repassadas como praças. Porém a desafetação atingiu também áreas de parques, caracterizados como áreas de preservação permanente. A análise das desafetações possibilitou identificar os maiores demandadores das transformações dos ELUPS: 40% foram para o Setor Público destinado a equipamentos de Educação e 35% foram requeridos por entidades para fins religiosos.

Análise similar de desafetação foi realizada nas áreas destinadas aos EPCS e revelou 40% destas foram desafetadas para fins religiosos, seguida do setor privado e associações, dados que corroboram com a necessidade de migração dos equipamentos educacionais para as áreas das praças.

O Mapeamento possibilitou a identificação das áreas afetadas e desafetadas. Verifica-se a predominância de repasses maiores de ELUPS nas extremidades dos loteamentos e em áreas lindeiras às de preservação permanente. As praças desafetadas foram aquelas de médio e grande porte para comportar o programa de necessidades dos equipamentos públicos.



Esta pesquisa revelou a necessidade de mudança dos parâmetros das legislações municipais, em especial, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, bem como o desenvolvimento de pesquisas para subsidiar as diretrizes de proporcionalidade de densidade populacional na cidade de Londrina. Assim poder-se-á definir áreas prioritárias de equipamentos públicos, seus tipos e dimensões, além do entendimento que os espaços livres de uso público se tornam relevantes em áreas de EHS devido ao lote mínimo.

Por fim, a prática de reserva de áreas de EPCs e ELUPs é um procedimento utilizado pelas secretarias, autarquias e institutos do Município de Londrina com objetivo de resguardar áreas para implantações futuras de equipamentos públicos. Os dados coletados permitiram uma prospecção das perdas futuras revelando que, se estas se concretizarem, do total de áreas destinadas a praças quase um terço delas deixarão de existir. Quanto aos parques da porção de repasse, a perda corresponderá a mais da metade, ou seja, 53,47%. Sendo assim, observou-se que mais de 50% dos loteamentos sofrerão perdas de ELUPs. A ruptura desse procedimento faz-se urgente para a garantia de permanência de espaços livres de uso público.

Todo o processo revelou que as afetações de áreas públicas nos loteamentos precisam estar em conformidade com as demandas para suprir as necessidades locais. As desafetações de ELUPS implicam na falta de espaços para implantação de novos equipamentos públicos comunitários e de lazer. A reserva é ocasionada pelo ciclo vicioso em conceder espaços outorgados aos cidadãos para outros fins. Estas transformações drásticas que ocorrem nos ELUPS, onde um bem de uso especial (EPC) é sobreposto ao um bem de uso comum, respaldadas pela Lei Orgânica do Município, privam a sociedade dos direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988, sendo dever do Poder Público garantir a preservação desses espaços públicos.

Essa dissertação aponta para o processo de transformações dos espaços livres de uso público, visto que a ocorrência dos fatos não é exclusiva da cidade de Londrina. Sendo assim, a principal contribuição dessa pesquisa, sem pretensão de esgotar o tema proposto, se refere à possibilidade de analisar o fenômeno de transformação dos ELUPS em outros Municípios e apontar estratégias para a permanência dos espaços de uso público nas áreas urbanas.



Outra contribuição desta pesquisa refere-se ao banco de dados sistematizado a partir da coleta dos dados primários nas plantas dos loteamentos aprovados do Município de Londrina, o qual poderá dar subsídios para pesquisas futuras. Tal procedimento contribuirá para que o Poder Público possa planejar suas ações e definir políticas públicas bem como definir projetos estratégicos para os espaços livres de uso público.

A contribuição da classificação dos ELUPs possibilitará a definição de terminologias no processo de aprovação do loteamento, de maneira a garantir que estes espaços cumpram as funções para as quais foram destinados, como: praças, parques ou áreas ajardinadas do sistema viário. Isso se aplica também à definição dos EPCs como Equipamento Público Comunitário.

Uma possível abordagem insere-se na necessidade de traçar parâmetros para a implantação dos EPCs, não apenas nos novos loteamentos, mas em áreas já consolidadas. No diagnóstico das áreas afetadas de ELUPs e EPCs, foi levantado o quantitativo de demanda de equipamentos públicos, representando oito vezes mais do que os usuais conhecidos como escolas, creches e postos de saúde. Tais parâmetros definirão a dimensão e a melhor localização no loteamento, a fim de garantir a acessibilidade a todos os cidadãos. Quanto aos loteamentos consolidados, os instrumentos aplicáveis previstos no Estatuto das Cidades, como a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, bem como a transferência do direito de construir, podem ser utilizados para garantir espaços para a implantação de EPCs, a fim de evitar que novas áreas de ELUPs sejam desafetadas.

A pesquisa aponta para a necessidade de supressão de leis que transformam as áreas de ELUPs, como o artigo 82 da Lei Orgânica do Município. Enfim, espera-se contribuir com os gestores públicos no processo de gestão e de planejamento urbano, conforme realidades dos seus Municípios, a fim de que, sejam implantados ELUPs e EPCs de maneira a garantir o direito outorgado pela Constituição Federal de 1988, e satisfazer a demanda e as necessidades da população, principalmente em áreas de habitação de interesse social.



REFERÊNCIAS

- ABBUD, B. **Criando paisagens: guia de trabalho em arquitetura paisagística**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006. p. 182-184.
- ALEX, S. **Projeto da praça: convívio e exclusão no espaço público**. Senac, 2008.
- AMORIM, W. V. Da construção do direito urbanístico ao direito à cidade: direitos de propriedade e planejamento na agenda da política urbana brasileira. **Revista Geografia em questão**. v. 8, n. 1, 2015. p. 106-123
- ARCHELA, R. S.; THÉRY, H. Orientação metodológica para construção e leitura de mapas temáticos. Orientation méthodologique pour la construction et la lecture de cartes thématiques. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 3, 2008.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ARFELLI, A. C. **Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamentos do solo**. 2004. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/artigos/3d0b6b.pdf>. Acesso em: 23 jun. de 2015.
- AUDIBERTH, E. E., & KANASHIRO, M. Análise histórico-morfológica de uma cidade idealizada. Maringá: **ENTECA**. Maringá - PR: Universidade Estadual de Maringá – UEM, 2011.
- AYOUB, T. d. **Conjuntos habitacionais e espaços livres: correlações socioespaciais e orientações projetuais**. Londrina, PR. 2014. Dissertação (Mestrado em Metodologia de Projeto) – Programa Associado de pós-graduação em metodologia de projeto de Arquitetura e Urbanismo das Universidades Estaduais de Londrina e Maringá - PPU UEL/UEM, Londrina.
- BARGOS, D. C.; MATIAS, L. F. Áreas verdes urbanas: um estudo de revisão e proposta conceitual. **REVSBAU**, Piracicaba – SP, v.6, n.3, 2011. p.172-188
- BARREIROS, M. A. F. Urbanização sob a forma Condominal. **Biblioteca Virtual**. Disponível em: http://www.barreiros.arq.br/textos/urbanizacao_em%20condominio_v1aa.pdf. Acesso em 31 de março de 2016.
- ABIKO, A. K. **Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano**. São Paulo, p. 4, 1998.
- BEIDACK, A. R. S.; FRESCA, T. M. Análise da produção do espaço urbano de Londrina: de Cincão à zona norte: 1970 – 2007. **Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos**. Porto Alegre - RS, 2010.
- BENINI, S. M., & MARTIN, E. S. Decifrando as áreas verdes públicas. **Revista Formação** (Online), n.17, volume 2, UNESP, 2010. p. 63-80. Disponível em



<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/455>. Acesso em 11 de maio de 2015.

BENFATTI, D. M.; QUEIROGA E. F.; SILVA, J. M. P. Transformações da metrópole contemporânea: novas dinâmicas espaciais, esfera da vida pública e sistema de espaços livres. **R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS**, V. 12, N. 1, maio 2010.

BÓGUS, L. M. M.; PESSOA, L. C. R. Operações urbanas: nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. **Cadernos MetrÓpole**. TerritÓrio e RegiÓo. São Paulo: EDUC, 20, 2008. p.125-139.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1979, Seção 1, p. 19457.

BRASIL. **Lei nº 9.785, 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF.

CARDOSO, A. L. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE. 2013. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf. Acesso em 19 de agosto de 2015.

CARDOSO, J. R.; FRANCISCO, J. Análise sobre a questão histórica habitacional no Brasil e a qualidade ambiental urbana. Alfenas: **I Simpósio Mineiro de Geografia**. 26 a 30 de maio de 2014. UFA/MG

CARMONA, M. **Housing design quality: through, policy, guidance and review**. London: Spon Press, 2001.

CRUZ, E. F. da. Os equipamentos urbanos e comunitários no estudo prévio de impacto de vizinhança. In: **Caderno Gestão Pública**, ano.2 n.1, jan-jun 2013

DI SARNO, D. C. L. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.

DR. ROSINHA. **Estatuto da cidade – geral**. Brasília: Editora Câmara dos Deputados, 2002.

FARIA, G. M. G. Notas sobre as determinações dos espaços livres urbanos e a configuração da esfera pública. In: CAMPOS, A. A.; QUEIROGA, E.F.; GALENDER, F.; DEGREAS, H. N.; MACEDO; S. S.; CUSTÓDIO, V. **Sistemas de espaços livres: conceitos, conflitos e paisagens**. São Paulo: FAUUSP: 2011.



FERREIRA, Regina Fátima C. A constituição cidadã e o direito à cidade: 20 anos de luta e muitos desafios. **Revista Proposta**. Rio de Janeiro, Fase, n.117, 2007.

FREITAS, J. C. Bens Públicos de Loteamentos e sua proteção legal. **Revista de Direito Imobiliário**: São Paulo: nº 46, Ano 22, janeiro- junho de 1999.

GERALDO, J. C. **A evolução dos espaços livres públicos de Barueri Brotas e Dois Córregos – SP**. 1997. 207f. Dissertação (Mestrado em Geografia Física). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

GONÇALVES, F. M. **Discussões sobre o papel dos espaços livres públicos nos bairros de elite contemporâneos**. Paisagem Ambiente, n. 15, dezembro de 2002. p. 9 - 33. Disponível em www.revistas.usp.br/paam/article/viewFile/40194/43060. Acesso em 13 de agosto de 2015.

GONDIM, M. F. **Transporte não motorizado na legislação urbana no Brasil**. Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: COPPE/UFRJ, 2001.

GOUVÊA, L. A. **Biocidade**: conceitos e critérios para um desenho ambiental urbano, em localidades de clima tropical de planalto. São Paulo: Nobel, 2002.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

IBGE, Censo Demográfico 2010.

IPPUL. Diretoria de Planejamento. **Gerência de Geoprocessamento**. 2006.

JUSBRASIL. **Projeto de Lei**. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26554390/projetos-de-lei>, Acesso em: 28/04/2016.

INSTITUTO PÓLIS. **ESTATUTO DA CIDADE**: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. São Paulo, 2001

KRELING, T. D., AUDIBERTH, E. E., & KANASHIRO, M. Diretrizes de ordenamento de uma cidade idealizada: análise dos decretos e leis da década de 30 a 50 de Londrina - PR. **ENTECA**. Maringá - PR: Universidade Estadual de Maringá – UEM, 2013.

LAMAS, J. M. R. G. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

LLARDENT, L. R. A. **El sistema de espacios libres em uma ciudad y su planeamiento**. Madrid, 1980. Tese de doutorado. Escuela Tecnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid-ES.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9º ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 254.



LIMA, F. **Prestes Maia em Londrina: moderno em que sentido?** Dissertação de mestrado. São Paulo: USP, 2000.

LIMA, A. M. L. P. et al. Problemas de utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ARBORIZAÇÃO URBANA, 2, 1994. São Luiz/MA. **Anais...** São Luiz: Imprensa EMATER/MA, 1994. p.539. 553.

LOBODA, C. R.; DE ANGELIS, B. L. D. Áreas verdes públicas urbanas: conceitos, usos e funções. Guarapuava, PR: **Ambiência - Revista do Centro de Ciências Agrárias e Ambientais** V. 1 No 1, jan. /jun. 2005. p. 125-139.

LOLIS, D., & DE LIMA, J. C. F. (2000). Evasão e demanda escolar nas favelas e assentamentos na região leste de Londrina. **EM REVISTA**, 207.

LONDRINA. **Lei municipal nº 133, de 07 de dezembro de 1951.** Dispõe sobre arruamentos, loteamentos e zoneamentos e dá outras providências. Diário oficial. Londrina, PR.

LONDRINA. **Lei nº 7.483, de 20 de julho de 1998.** Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no município de londrina e dá outras providências. Diário Oficial. Londrina, PR

LONDRINA. **Lei nº 10.637, de 29 de dezembro de 2008.** Plano diretor participativo. Diário Oficial, Londrina, PR.

LONDRINA. **Lei nº 11.471, de 5 de janeiro de 2012.** Institui o código ambiental do Município de Londrina. Diário Oficial. Londrina, PR.

LONDRINA. **Lei nº 11.672, de 24 de julho de 2012.** Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Município de Londrina e dá outras providências. Diário Oficial. Londrina, PR.

LONDRINA. **Lei Orgânica do Município de Londrina, de 05 de abril de 1990.** Diário Oficial. Londrina, PR

LONDRINA. Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Tecnologia. **Perfil do Município de Londrina.** 2014 (Ano-Base 2013)

LYNCH, K. **A imagem da cidade.** São Paulo: Martins Fontes, 1984.

MACHADO, D. S. C. **Público e comunitário: projeto arquitetônico como promotor do espaço de convivência.** São Paulo, 2009.

MAGNOLI, M. M. O jardim na cidade é um fragmento de sonho. **Paisagem Ambiente: ensaios**, n. 21. São Paulo, 2006. p. 215 – 222.

MARX, M. **Cidade Brasileira.** Melhoramentos. Editora da Universidade de São Paulo, 1980.



MEDEIROS, A. P. Políticas públicas de produção e gestão de espaços públicos na cidade do rio de janeiro. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**. 2012. p. 39-56. Disponível em: <http://www.mackenzie.br/dhtm/seer/index.php/cpgau> ISSN 1809-4120. Acesso em: 20 de abril de 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros. 1998.

MENEGUETTI, K.; REGO, R. O território e a paisagem: a formação da rede de cidades no norte do paraná e a constru o da forma urbana. **Paisagem Ambiente: ensaios** - n. 25 - São Paulo - p. 37 - 54 – 2008

MOREIRA, M. ** reas institucionais em loteamentos urbanos**. CEPAM - Centro de estudos e pesquisas de administra o municipal. São Paulo: abril de 2010. Disponível em: <http://www.cepam.org/media/59111/Areas-institucionais-em-loteamentos-urbanos.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2016.

OLIVEIRA, I. C. E. de. Estatuto da cidade; para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64p.

OLIVEIRA, F. P. de. A indisponibilidade de reserva de “ rea institucional” no parcelamento do solo urbano. In: **Revista Jus Navigandi**. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/15085/a-indisponibilidade-da-reserva-de-area-institucional-no-parcelamento-do-solo-urbano>. Acesso em: 20 de abril de 2016.

OLIVEIRA, L. A. & MASCAR , J. J. Análise da qualidade de vida urbana sob a  tica dos espaços públicos de lazer. **Revista Ambiente Construido**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 59-69, abr./jun. 2007.

PEREIRA, M. M. D. C. E. **Praças públicas sustentáveis**: Caso de renova o das praças. 2008. Disserta o (Mestrado em Arquitetura) - Universidade Técnica De Lisboa, Instituto Superior Técnico. Lisboa, Portugal.

QUEIROGA, E. F. Sistemas de espaços livres e esfera pública em metrópoles brasileiras. **RESGATE** - vol. XIX, N  21 - jan. / jun. 2011. p. 25-35

_____. Razão pública e paisagem: reflexões e subsídios teórico-conceituais para o entendimento e para a qualifica o da urbaniza o contemporânea. **Paisagem e Ambiente: Ensaio**, n. 34. São Paulo, 2014. p. 9 – 34.

RANGEL, H. M., & RIBEIRO, H. B. A impossibilidade de desafeta o de áreas verdes incorporadas ao domínio municipal por força de aprova es de loteamentos. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, pp. 6305-6330. Fortaleza – CE, 2010.

RANGEL, T. L. **Comentários   prote o dos espaços livres e praças**: a ambiência urbana como lócus de desenvolvimento do homem contemporâneo. Conteúdo Jurídico. 25 de julho de 2013. Disponível em Conteúdo Jurídico: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.44452&seo=1>. Acesso em: 09 de julho de 2015.



REGO, R. L. **As cidades plantadas**. Londrina: Humanidades, 2009.

ROMANINI, A., & GELPI, A. **A gestão dos equipamentos comunitários na cidade de Passo Fundo/RS**. Ed. NUTAU/USP. São Paulo. 2008. Disponível em: www.usp.br/nutau/CD/91.pdf. Acesso em: 14 de março 2016.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. Cidade Aberta, 3º, São Paulo, Studio Nobel, 1997.

SCHLEE, M. B. Ambiguidades entrelaçadas: a influência da legislação na transformação e na resiliência da paisagem das encostas brasileiras. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 15, 2013.

SANTIN, J. R.; FLORES, D. H. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, v. 21, n. 1, 2006.

SANTOS, A. Q. Inclusão digital e desenvolvimento local no Brasil. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, 8, 2003, Panamá. **Anais...** Caracas: CLAD, 2003.

TÂNGARI, V. ANDRADE, R. SCHLEE, M. B. (Orgs.). **Sistema de espaços livres: o cotidiano, apropriações e ausências**. Rio de Janeiro: PROARQ/FAU/UFRJ, 2009.

TELLES, V. d. **Espaço público e privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt**. Tempo Social, 2, 1 sem. 1990. p. 23-48. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/ts.v2i1.84786>

YAMAKI, H. **Praças Históricas: avaliação do Caráter**. Londrina. 2008. Ed. Humanidades.

_____. **Iconografia londrinense**. Londrina: Edições Humanidades, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Bookman, 3 ed. Porto Alegre: 2001.

ZIBECH, R. Debajo y detrás de las grandes movilizaciones. **Brasil em movimento**, OSAL Observatorio Social de América Latina Año XIV Nº 34 / publicación semestral / noviembre de 2013 p.15-35

ZUCKER, P. **Town and square: from the agora to the village green**. New York: Columbia Press, 1959.

