



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

ALCANCES DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: UM ESTUDO PARA O MUNICÍPIO DE FLORESTA-PR

José Fernando Masut¹
Beatriz Fleury e Silva²

1 INTRODUÇÃO

A função social da propriedade é um conceito jurídico-urbanístico, consolidado pela Constituição Federal (CF) de 1988, que estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com o interesse coletivo e o bem-estar social, bem como atender às exigências de ordenamento territorial contidas no Plano Diretor (PD).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), instituído pela Lei nº 10.257/2001, criou-se grande expectativa quanto ao cumprimento efetivo da função social da propriedade, regulando o crescimento urbano e promovendo justiça socioespacial, especialmente pela obrigatoriedade da elaboração e revisão dos PDs para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou que apresentem relevância ambiental ou turística, destaca Lacerda *et al*³.

Contudo, no estado do Paraná, a obrigatoriedade é ainda mais ampla. Como explica Moreira e Terbeck⁴, isso porque a Lei Estadual nº 15.229/2006 determina que todos os municípios paranaenses, independentemente do porte populacional, devem elaborar seus PDs.

Diante disso, este trabalho tem como objetivo analisar parte dos efeitos da ausência de revisão periódica dos PDs, como apontado por Araújo e Almeida⁵, neste estudo sob a lente dos municípios de pequeno porte populacional no estado do Paraná, a partir do estudo de caso de

¹ Mestrando em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Maringá, discente e pg405422@uem.br.

² Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Maringá, docente e bfsilva@uem.br.

³ LACERDA, Norma. *et al.* **Planos Diretores Municipais: aspectos legais e conceituais.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 7, n. 1, p. 55-72, 2005. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/135>. Acesso em: 14 jun. 2025.

⁴ MOREIRA, Tomás Antonio. TERBECK, Maria Inês. **Planos diretores municipais de pequeno porte no Paraná: Cianorte, Rondon e São Tomé.** urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 7, n. 2, p. 227-236. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/dTRqQ7rqtkb3WJmB4ZwptgP/?lang=es>. Acesso em: 10 jun. 2025

⁵ ARAUJO, Hisrael Passarelli. ALMEIDA, Aline Viana de. **Mapeamento do Plano Diretor no Brasil: evidências empíricas e desafios ao planejamento urbano municipal, 2004-2018.** Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau, v. 9, n. 2, p. 33-54, 2021. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/8782>. Acesso em: 4 jul. 2025.



Floresta-PR, município com 10.458 habitantes, localizado na região noroeste paranaense. Esse estudo compreende os resultados parciais da pesquisa intitulada “Impactos urbano-ambientais da recente dinâmica de expansão urbana em pequenos municípios: um olhar a partir do Programa Minha Casa Minha Vida”, em desenvolvimento na Universidade Estadual de Maringá (UEM).

A pesquisa é de natureza qualitativa, estratégia de estudo de caso e a tática adotada compreende pesquisa documental e legislativa, com análise das normas federais, estaduais e municipais relacionadas ao planejamento urbano, levantamento de dados em meio eletrônico sobre os Planos Diretores Municipais (PDMs) e produção de mapa acerca da evolução urbana do município de Floresta-PR. Foi realizada uma análise do PD vigente em Floresta-PR, no recorte temporal 2006-2023, com foco em seu conteúdo, diretrizes e implementação. Com base nessas abordagens, buscou-se identificar os impactos urbano-ambientais da desatualização do instrumento sobre a dinâmica urbana local e contribuir para o debate sobre os entraves e as potencialidades para o fortalecimento da governança urbana nos pequenos municípios paranaenses. Com isso, esse trabalho pretende responder à seguinte questão: como a ausência de revisão dos PDs tem afetado o planejamento urbano de municípios de pequeno porte populacional?

2 RESULTADOS

Localizado na região Norte Central do estado do Paraná, o município de Floresta caracteriza-se pelo pequeno porte populacional e extensão territorial. O PDM de Floresta-PR foi elaborado em 2006 e não foi revisado dentro do prazo legal estabelecido, que é de dez anos, realidade da maioria dos municípios paranaenses, conforme previsto no EC, mesmo diante da expressiva expansão de sua área urbana e do crescimento populacional observados nas últimas décadas.

A escolha desse município como objeto de estudo justifica-se pelo fato de refletir uma realidade recorrente entre os pequenos municípios paranaenses, onde a carência de capacidade técnica, a limitação de recursos financeiros e a falta de articulação institucional afetam a continuidade e a efetividade do planejamento urbano, como explicam Akaishi⁶ e Santoro e Nascimento Neto⁷. Ademais, Floresta-PR é o município de pequeno porte populacional que apresentou o maior crescimento demográfico no Paraná em comparação aos dados de 2010.

Verifica-se que 91% dos municípios paranaenses possuem até 50 mil habitantes, ou seja, são classificados como de pequeno porte populacional. Esse dado reforça a relevância de se

⁶ AKAISHI, Ana Gabriela. **Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros**. Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, v. 14, n. 2, p. 41-50, 2011. Disponível: <https://revistas.usp.br/risco/article/view/45504>. Acesso em: 2 jun. 2025.

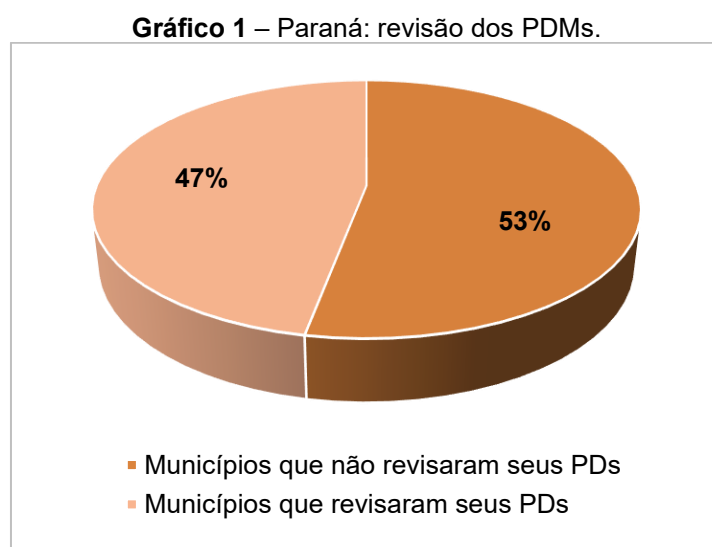
⁷ SANTORO, Aline Galinari. NASCIMENTO NETO, Paulo. **Pequenas cidades e o encaixe forçado dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano**. Anais eletrônicos do XX Enanpur, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/anais-xxenanpur/sexoes-tematicas-sts/>. Acesso em: 6 jun. 2025.



estudar essas localidades, que representam a maioria dos municípios brasileiros e, particularmente, do estado do Paraná.

Apesar de sua expressiva representatividade, os municípios de pequeno porte populacional frequentemente enfrentam desafios estruturais e institucionais na elaboração, implementação e revisão de seus PDs. De acordo com Lage e Bernardini⁸, a limitação de recursos financeiros, falta de equipe técnica especializada e menor capacidade de articulação política, tornam esses municípios mais suscetíveis à expansão urbana desordenada, à ocupação irregular do solo e à precarização de serviços públicos.

No Gráfico 1 observa-se que aproximadamente 53% dos municípios não realizaram a revisão de seus PDs, enquanto apenas 47% o fizeram. Esse dado é expressivo, sobretudo quando se trata do contexto paranaense e de municípios com pequeno porte populacional, como é o caso de Floresta-PR.



Fonte: Elaborado pelos autores

A ausência de revisão dos planos diretores compromete diretamente a efetividade do planejamento urbano, uma vez que esses instrumentos, por lei, devem ser atualizados a cada dez anos para garantir que o ordenamento do território acompanhe as transformações sociais, econômicas e ambientais de cada localidade. Em pequenos municípios, onde os recursos e a estrutura técnica são mais limitados, a não atualização acentua a dificuldade de enfrentar problemáticas como expansão urbana desordenada, déficit habitacional e precarização da infraestrutura básica.

⁸ LAGE, Selena Duarte Lage e. BERNARDINI, Sidney Piochi. **Planejamento e gestão territorial de municípios de pequeno porte populacional: relevância do Plano Diretor e adequação do Estatuto da Cidade aos municípios de até 20 mil habitantes.** urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 16. 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/DSpPtpxNrGzZ9Z7FDXVwMkG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2025.



De acordo com o IBGE⁹, entre 2000 e 2022, a população total de Floresta-PR aumentou de forma significativa, passando de 5.129 para 10.458 habitantes, com destaque para o expressivo crescimento da população urbana, que saltou de 4.393 para 10.200 habitantes no período, motivada pelas transformações econômicas locais, como o aumento do PIB *per capita*, que passou de 12.448,70 em 2010 para 39.148,52 em 2021, o aumento do número de empresas, saltando de 85 para 416 unidades locais no período entre 2006 e 2022, de acordo com o IBGE¹⁰, e a vinda de conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e loteamentos. Em contrapartida, a população rural apresentou uma redução, contribuindo para a urbanização e concentração populacional no espaço urbano.

Esses aspectos refletem no planejamento urbano, pois aumenta a demanda por infraestrutura, habitação, serviços públicos e mobilidade urbana. No caso de Floresta, onde o PD não foi devidamente revisado, o perímetro urbano foi alterado mais de vinte vezes através de decretos municipais no período entre 2008 e 2022, de forma descontinuada do tecido urbano, implicando em uma expansão urbana, muitas vezes, desordenada, repercutindo em impactos sociais e urbano-ambientais e dificultando a implementação de políticas públicas urbanas.

Assim, sobretudo entre os anos de 2000 e 2023, a área urbana do município de Floresta-PR passou de 1,18 km² para 3,73 km², representando um aumento de aproximadamente 216%. Se considerarmos o período entre 1990 e 2023, esse aumento foi ainda maior, cerca de 344%¹¹. Essa expansão expressiva evidencia um processo constante de crescimento urbano ao longo das últimas décadas, acentuado especialmente após o ano 2000. Essa dinâmica territorial impõe desafios significativos ao planejamento urbano e cumprimento da função social da propriedade, sobretudo em municípios com pequeno porte populacional que, como Floresta-PR, pois, segundo Lage e Francisco Filho¹², “não têm recursos humanos, técnicos e financeiros para elaboração de outros planos e normas relacionadas à forma, funcionalidade e estética urbanas” e para revisar e implementar adequadamente seus instrumentos de ordenamento.

Nesse contexto, o mapa de uso e ocupação do solo no município de Floresta-PR (Figura 1), com imagens dos anos de 2000, 2010 e 2023, evidencia notadamente o processo de expansão da

⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos demográficos de 2000, 2010 e 2022**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/Q>. Acesso em: 6 jun. 2025.

¹⁰ Id. **Cadastro Central de Empresas e Produto Interno dos Municípios**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/floresta/panorama>. Acesso em: 2 jul. 2025.

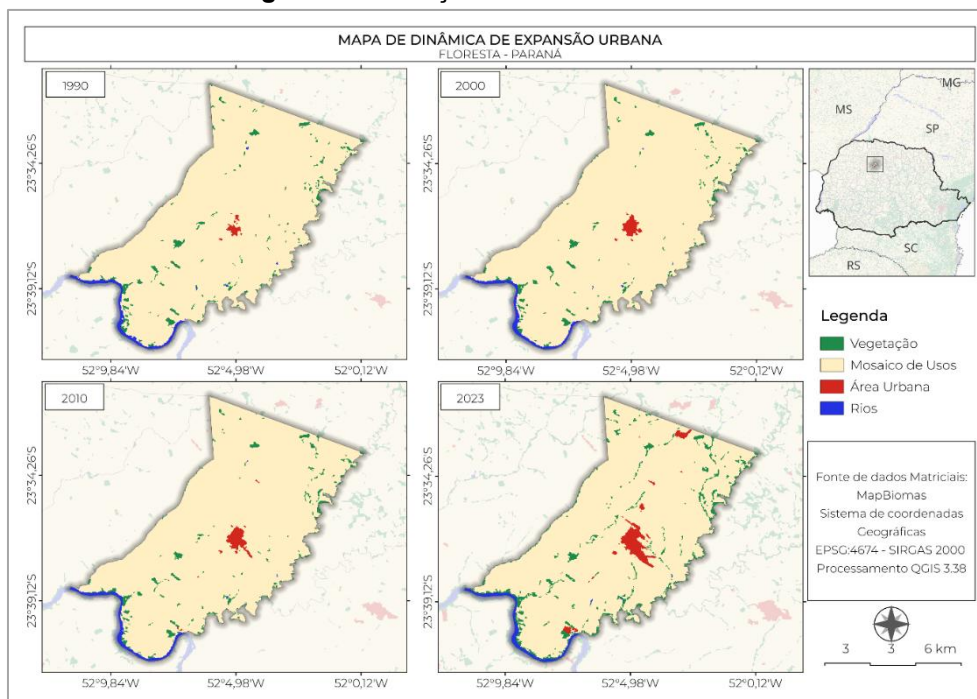
¹¹ Percentuais obtidos através de imagens de satélites com o auxílio do software QGIS com base nos dados do MapBiomas. 2025.

¹² LAGE, Selena Duarte Lage e. FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz. **A construção do Estatuto da Cidade e da ideia de Plano Diretor numa perspectiva histórica**: discutindo a adequação destes instrumentos aos municípios de pequeno porte populacional. *Risco*, v. 18, p. 14, 2020. Disponível em: <https://revistas.usp.br/risco/article/view/161985>. Acesso em: 1 jul. 2025.



área urbana no decorrer das últimas duas décadas. A área destacada em vermelho representa os limites urbanos, que se ampliaram significativamente no período analisado, especialmente entre 2010 e 2023.

Figura 1 – Evolução urbana de Floresta-PR.



Fonte: Elaborado pelos autores

As mudanças espaciais em Floresta-PR ocorreram em um contexto de ausência de revisão do PDM, comprometendo a capacidade do município de orientar seu desenvolvimento.

A análise documental e espacial realizada em Floresta-PR aponta que a expansão do perímetro urbano pode não estar diretamente vinculada à falta de revisão do PD, mas sim àquilo que pode ser denominado corrupção urbanística, conforme ilustra Borges e Silva¹³, ou seja, o uso político do território para interesses particulares, sobretudo pelo mercado imobiliário. Essa prática enfraquece ainda mais os instrumentos de planejamento da cidade e demonstra uma compreensão limitada do que seja o ordenamento urbano em municípios de pequeno porte populacional.

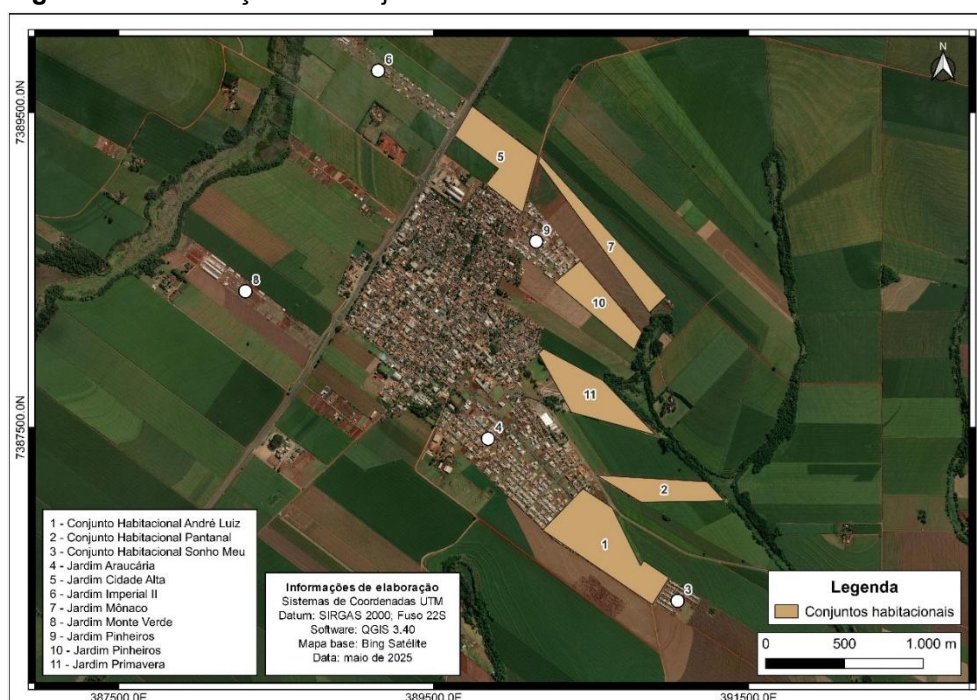
Os dados levantados mostram que, com a chegada de programas habitacionais como o PMCMV, a partir de 2010, ocorreu uma ocupação periférica, marcada por conjuntos e loteamentos descontinuados e infraestrutura deficiente, como é o caso do esgotamento sanitário, uma vez que 60% é despejado em fossas rudimentares ou buracos.

¹³ BORGES, Leonardo Beraldo de Ornellas. SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. **Corrupção urbanística, política e participação:** a construção social da cidade. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 113-138, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/articulo/view/593>. Acesso em: 16 jun. 2025.



Os conjuntos habitacionais e loteamentos (Figura 2) mais recentes, após 2006, foram implantados em áreas que não consideraram o adensamento urbano, promovendo um tecido urbano fragmentado e dificultando o cumprimento da função social da propriedade. A ausência de planejamento e de normas urbanísticas efetivas favorece uma urbanização marcada pela desigualdade territorial e segregação socioespacial.

Figura 2 – Localização dos conjuntos habitacionais e loteamentos em Floresta-PR.



Fonte: Elaborado pelos autores

Conseqüentemente, observando sob a lente da expansão periférica, verifica-se uma malha urbana desarticulada da principal, a qual não cumpre a função social da propriedade, uma vez que não garante o acesso equitativo à cidade e seus benefícios para todos os moradores.

3. CONCLUSÃO

Os resultados parciais deste estudo revelam que, em pequenos municípios como Floresta-PR, o discurso sobre a função social da propriedade permanece mais vinculado às normas urbanísticas do que na prática efetiva do planejamento urbano, uma vez que a utilização indevida de decretos para expansão do perímetro urbano acarreta distorções no uso e ocupação do solo e a produção habitacional desconectada da malha urbana existente contribui para a expansão horizontal e desordenada, comprometendo os princípios de sustentabilidade e justiça socioespacial. Portanto, é necessário que o planejamento urbano em pequenos municípios seja uma ferramenta efetiva que orienta o desenvolvimento e ordenamento territorial justo e inclusivo dessas localidades.



REFERÊNCIAS

AKAISHI, Ana Gabriela. **Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros**. Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, v. 14, n. 2, p. 41-50, 2011. Disponível em: <https://revistas.usp.br/risco/article/view/45504>. Acesso em: 2 jun. 2025.

ARAUJO, Hisrael Passarelli. ALMEIDA, Aline Viana de. **Mapeamento do Plano Diretor no Brasil: evidências empíricas e desafios ao planejamento urbano municipal, 2004-2018**. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau, v. 9, n. 2, p. 33-54, 2021. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/8782>. Acesso em: 4 jul. 2025.

BORGES, Leonardo Beraldo de Ornellas. SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. **Corrupção urbanística, política e participação: a construção social da cidade**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 113-138, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/593>. Acesso em: 16 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cadastro Central de Empresas e Produto Interno dos Municípios**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/floresta/panorama>. Acesso em: 2 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos demográficos de 2000, 2010 e 2022**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/Q>. Acesso em: 6 jun. 2025.

LACERDA, Norma. *et al.* **Planos Diretores Municipais: aspectos legais e conceituais**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 7, n. 1, p. 55-72, 2005. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/135>. Acesso em: 14 jun. 2025.

LAGE, Selena Duarte Lage e. BERNARDINI, Sidney Piochi. **Planejamento e gestão territorial de municípios de pequeno porte populacional: relevância do Plano Diretor e adequação do Estatuto da Cidade aos municípios de até 20 mil habitantes. urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 16. 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/DSpPtpxNrGzZ9Z7FDXVwMkG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2025.

LAGE, Selena Duarte Lage e. FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz. **A construção do Estatuto da Cidade e da ideia de Plano Diretor numa perspectiva histórica: discutindo a adequação destes instrumentos aos municípios de pequeno porte populacional**. Risco, v. 18, p. 1-16, 2020. Disponível em: <https://revistas.usp.br/risco/article/view/161985>. Acesso em: 1 jul. 2025.

MOREIRA, Tomás Antonio. TERBECK, Maria Inês. **Planos diretores municipais de pequeno porte no Paraná: Cianorte, Rondon e São Tomé. urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 7, n. 2, p. 227-236. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/dTRqQ7rqtqb3WJmB4ZwptgP/?lang=es>. Acesso em: 10 jun. 2025

SANTORO, Aline Galinari. NASCIMENTO NETO, Paulo. **Pequenas cidades e o encaixe forçado dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano**. Anais eletrônicos do XX Enanpur, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/anais-xxenanpur/sessoes-tematicas-sts/>. Acesso em: 6 jun. 2025.